المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية

اسم المقال: نطاق سريان قانون التقاعد المدني على أعضاء مجلس الأمة والوزراء في الأردن
اسم الكاتب: د. ليث كمال نصراوين
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/7994
تاريخ الاسترداد: 2026/11/02 10:31 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية جامعة مؤتة ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

نطاق سريان قانون التقاعد المدني على أعضاء مجلس الأمة والوزراء في الأردن

د. ليث كمال نصراوين*

تاريخ تقديم البحث: ٢٠١٦/٧/٢١م. **تاريخ القبول: ٢٠١٦/١١/١٤م.**

ملخص

تناولت هذه الدراسة الإجابة على التساؤل الأبرز في مجال تطبيق قانون التقاعد المدني والمتمثل في تحديد نطاق سريان نصوصه وأحكامه على كل من أعضاء مجلس الأمة والوزراء في الأردن وذلك من خلال تحديد المراكز القانونية لكل من عضو مجلس الأمة والوزير في النظام الدستوري الأردني، وفي ضوء قرار المحكمة الدستورية الأردنية رقم (2) لسنة ٢٠١٤ الذي قضى بعدم دستورية اعتبار مدة عضوية مجلس الأمة الأردني خدمة خاضعة للتقاعد المدني وبالتالي عدم استحقاق أعضاء مجلس الأمة لرواتب تقاعدية. كما تصدت هذه الدراسة إلى الوضع القانوني لكل من النائب والعين في النظام الدستوري الأردني مقارنة مع الوزير في السلطة التنفيذية وذلك في الدساتير كافةً التي تعاقبت على المملكة الأردنية الهاشمية منذ نشأتها، ومدى توافر شروط الموظف العام بحق كل منهم، حيث خلصت هذه الدراسة إلى تأييد قرار المحكمة الدستورية الأردنية فيما يتعلق بعدم احتساب رواتب تقاعدية لأعضاء مجلس الأمة الأردني ودستورية استحقاقها بالنسبة للوزراء في السلطة التنفيذية وفق أحكام قانون التقاعد المدني.

الكلمات الدالة: قانون التقاعد المدني، المركز القانوني لعضو مجلس الأمة والوزير، مدة العضوية في مجلس الأمة، الموظف العام، قرار المحكمة الدستورية.

* **كلية الحقوق، الجامعة الأردنية.**

حقوق النشر محفوظة لجامعة مؤتة، الكرك، الأردن.

The Application of the Civil Retirement Law on Members of Parliament And Ministers in Jordan

Dr. Laith Kamal Nasrawin*

Abstract

This study aimed at answering the most prominent question with regard to the application of the rules of the Jordanian Civil Retirement Law on members of parliament and ministers in Jordan, by identifying their legal status in the Jordanian Constitutional System in light of with the resolution issued by the Constitutional Court Jordan No. (2) for the year 2014, which ruled against regarding membership of the Jordanian Parliament and its duration for the purpose of applying the Civil Retirement Law, and that members of parliament are not entitled to receive pensions. This study also addressed the legal status of an MP and Senate from one side and a minister in government in the other in all previous constitutions issued in the Hashemite Kingdom of Jordan since its establishment up until the current constitution of 1952, and it concluded that the Resolution of the Constitutional Court with regard to granting pensions to ministers only without members of Parliament in Jordan was correct, since ministers could be legally seen as public officers for the sake of receiving pensions pursuant to the Civil Retirement Law.

Keywords: Civil Retirement Law, The Legal Status of a Member of Parliament and Minister, Public Officers, The Relationship between an MP and his Constituent, Resolutions of the Constitutional Court.

المقدمة:

لقد أثار قرار مجلس الأمة الأردني رفض قانون التقاعد المدني المؤقت رقم (١٠) لسنة ٢٠١٠ الذي حرم أعضاء مجلسي الأعيان والنواب من رواتب تقاعدية مقابل سنوات خدمتهم في مجلس الأمة حالة من الغضب السياسي والشعبي غير المسبوقة، فقد وجهت أصابع الاتهام إلى أعضاء السلطة التشريعية بأنهم يستغلون سلطاتهم الدستورية في التشريع لخدمة مصالحهم المالية الخاصة بهم والحصول على مزايا ومنافع شخصية. وهذا ما دفع جلالة الملك إلى رفض إعلان بطلان ذلك القانون المؤقت ابتداء، ومن ثم عدم التصديق على مشروع القانون المعدل الذي تقدمت به الحكومة فيما بعد والذي أقر للنواب والأعيان رواتب تقاعدية ضمن شروط معينة. فكان الاحتكام إلى المحكمة الدستورية الأردنية التي قضت في قرارها التفسيري لنصوص الدستور بعدم استحقاق أعضاء مجلس الأمة لرواتب تقاعدية عن فترة عملهم في السلطة التشريعية، حيث تناولت المحكمة الدستورية بالتحليل والبيان المركز القانوني لكل من النائب والعين في النظام الدستوري الأردني مقارنة مع الوزير في السلطة التنفيذية، وتوصلت إلى نتيجة مفادها أن شروط الوظيفة العامة لغايات استحقاق الرواتب التقاعدية غير متحققة في كل من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب في الأردن.

ومن خلال ما سبق ذكره فإن مشكلة هذه الدراسة تتمثل في تحديد المركز القانوني لكل من النائب والعين في السلطة التشريعية والوزير في السلطة التنفيذية وذلك لغايات الحكم حول مدى انطباق أحكام قانون التقاعد المدني على كل منهم وقانونية احتساب رواتب تقاعدية لهم بعد انتهاء فترة خدمتهم في السلطتين التشريعية والتنفيذية. ولهذه الغاية، فإن هذه الدراسة تعمد إلى بيان موقف المحكمة الدستورية الأردنية باعتبارها صاحبة الاختصاص الأصيل في تفسير نصوص الدستور ذات الصلة بالمركز القانوني لعضو مجلس الأمة الأردني، حيث حسمت المحكمة الدستورية الجدل الدائر حول مدى إمكانية معاملة النواب والأعيان كموظفين عامين لغايات تقرير رواتب تقاعدية لهم بأن اعتبرت أن شروط الموظف العام لا تنطبق على أعضاء مجلس الأمة الأردني، وبأن المركز القانوني لكل من النائب والعين في الأردن يختلف تماما عن الوزير العامل الذي يستحق رواتبا تقاعدية بعد انتهاء سنوات خدمته في السلطة التنفيذية.

وعن الأهداف المرجوة من هذه الدراسة، فتكمن في إلقاء الضوء على قرار المحكمة الدستورية الأردنية القاضي بعدم استحقاق أعضاء مجلس الأمة لرواتب تقاعدية، وذلك من خلال تناول ذلك القرار بالتحليل والدراسة لمفاصله وحيثياته، والتي جاءت منسجمة مع ما هو مستقر عليه في النظام الدستوري الأردني فيما يتعلق بالمركز القانوني لكل من عضو مجلس النواب والأعيان في السلطة التشريعية. فالأحكام الدستورية الناظمة لعمل كل من النائب والعين من جهة والوزير من جهة أخرى في الدساتير

المتعاقبة على إمارة شرق الأردن والمملكة الأردنية الهاشمية تكاد تجمع على أن النائب والعين لا تنطبق عليه شروط الموظف العام لغايات استحقاقه رواتبا تقاعدية عن المدة التي قضاها في مجلس الأمة.

وعن أهمية هذه الدراسة فتكمن في أنها تسعى إلى الوقوف على الطبيعة القانونية لكل من النائب والعين في السلطة التشريعية والوزير في السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني، فقد تسبب موقف أعضاء مجلس الأمة في إقرار مشروع قانون يمنحهم رواتب تقاعدية مدى الحياة في إثارة العديد من التساؤلات الدستورية حول الوضع القانوني لكل من عضو مجلس الأمة والوزير في الدستور الأردني، وهو الأمر الذي تصدت له المحكمة الدستورية في قرارها التفسيري الصادر عنها، والذي وضع حدا للجدل الدستوري القائم حول مدى اعتبار أعضاء مجلس الأمة موظفين عامين لغايات استحقاقهم رواتبا تقاعدية.

كما تنبع أهمية هذه الدراسة من أنها تسعى إلى تحديد مفهوم الموظف العام لغايات القانون الدستوري كما تناولته المحكمة الدستورية في قرارها القاضي بعدم استحقاق أعضاء مجلس الأمة لرواتب تقاعدية. فالممارسة التشريعية التي كانت مطبقة في الأردن لفترة زمنية طويلة والمتمثلة في تقرير رواتب تقاعدية لكل من النواب والأعيان عن سنوات عملهم في مجلس الأمة باعتبارهم مشمولين بأحكام قانون التقاعد المدني أصبحت غير ذي جدوى قانونية وبحاجة إلى إعادة النظر فيها على ضوء القرار التفسيري للمحكمة الدستورية، والذي يعد بداية لمرحلة دستورية جديدة تقوم على إعادة تقييم المركز القانوني لأعضاء مجلس الأمة من نواب وأعيان لصالح اعتبارهم خارج إطار الوظيفة العامة.

أما المنهجية العلمية المتبعة في هذه الدراسة فتتمثل في تقديم دراسة تحليلية ونقدية للنصوص الدستورية ذات الصلة بالوضع القانوني لكل من النائب والعين من جهة والوزير من جهة أخرى في الدساتير السابقة التي تعاقبت على المملكة الأردنية الهاشمية منذ تأسيس إمارة شرق الأردن في عام ١٩٢٨ ومرحلة الاستقلال في عام ١٩٤٦ وصولا إلى الدستور الأردني الحالي لعام ١٩٥٢، مسترشدين في ذلك بقرار المحكمة الدستورية من حيث الأسس والمرتكزات التي استندت عليها في تفسيرها للمواد الدستورية ذات الصلة.

وعن خطة الدراسة التي سيتم اتباعها للإجابة على التساؤلات المثارة، فقد وجدنا أنه من الضروري تقسيم هذه الدراسة إلى مبحثين اثنين يتناول المبحث الأول المركز القانوني لعضو مجلس الأمة والوزير في النظام الدستوري الأردني وذلك في مطلبين اثنين يخصص المطلب الأول لتلك الأحكام كما وردت في القانون الأساسي لعام ١٩٢٨ ودستور ١٩٤٦، والمطلب الثاني لتلك الأحكام كما وردت في الدستور الأردني الحالي لعام ١٩٥٢. أما المبحث الثاني من هذه الدراسة، فيتناول مدى انطباق النصوص القانونية الناظمة للتقاعد المدني على أعضاء مجلس الأمة والوزراء في الأردن وذلك في مطلبين اثنين

يخصص المطلب الأول للحديث حول مدى جواز اعتبار عضو مجلس الأمة والوزير موظفين عامين، والمطلب الثاني للحديث عن عدم دستورية استحقاق أعضاء مجلس الأمة لرواتب تقاعدية مع نظرة تحليلية للقرار التفسيري الصادر عن المحكمة الدستورية في هذا المجال.

المبحث الأول

المركز القانوني لعضو مجلس الأمة والوزير في النظام الدستوري الأردني

لقد حرص المشرع الدستوري على تضمين الدساتير التي تعاقبت على المملكة الأردنية الهاشمية منذ تأسيس إمارة شرق الأردن وإصدار القانون الأساسي لعام ١٩٢٨ مرورا بمرحلة الاستقلال وإصدار دستور عام ١٩٤٦ وصولا إلى الدستور الحالي لعام ١٩٥٢ نصوصا خاصة بأعضاء مجلس الأمة من أعيان ونواب في السلطة التشريعية وأخرى بالوزراء الأعضاء في السلطة التنفيذية، حيث جاءت هذه الأحكام الدستورية انعكاسا لطبيعة الديمقراطية النيابية التي أخذ بها كل دستور من هذه الدساتير على حده. فنظام الحكم في الدساتير الثلاثة المتعاقبة قد اختلف تبعا لمدى تكريس المبادئ الأساسية للديمقراطية النيابية غير المباشرة، ففي الوقت الذي كان فيه كل من القانون الأساسي لعام ١٩٢٨ ودستور ١٩٤٦ بعيدين كل البعد عن الأخذ بمرتكزات النظام النيابي البرلماني الكامل، فإن الدستور الحالي لعام ١٩٥٢ قد حرص على تضمين نصوصه وأحكامه كافة الأسس الدستورية التي يقوم عليها النظام النيابي البرلماني الكامل القائم على أساس أن الأمة هي مصدر السلطات تمارسها وفق الأحوال المبينة في الدستور.

لذا، سنحاول في هذا المبحث إلقاء المزيد من الضوء على الأحكام الدستورية الخاصة بعضو مجلس الأمة والوزير في القانون الأساسي لعام ١٩٢٨ ودستور الاستقلال لعام ١٩٤٦ في مبحث أول، وذات الأحكام الدستورية كما وردت في الدستور الأردني الحالي لعام ١٩٥٢ في مبحث ثان وذلك للوقوف على الطبيعة القانونية لكل من النائب والعين من جهة والوزير من جهة أخرى لغايات الحكم حول مدى استحقاق كل منهم لرواتب تقاعدية عن سنوات خدمتهم في السلطتين التشريعية والتنفيذية.

المطلب الأول

أحكام عضو مجلس الأمة والوزير في القانون الأساسي لعام ١٩٢٨ ودستور ١٩٤٦

لقد أورد كل من القانون الأساسي لإمارة شرق الأردن لعام ١٩٢٨ ودستور عام ١٩٤٦ أحكاما دستورية خاصة بكل من عضو مجلس الأمة والوزير في السلطة التنفيذية، وذلك انطلاقا من اختلاف المركز القانوني لكل من النائب والعين في مجلس الأمة والوزير في مجلس الوزراء، وإن كانت النصوص

الدستورية الناظمة لتشكيل ومهام السلطتين التشريعية والتنفيذية في هذين الدستورين قد اختلفت عن الأحكام الواردة في الدستور الحالي لعام ١٩٥٢ وذلك نظرا لتبني المشرع الدستوري في كليهما نظام حكم نيابي ناقص بالمقارنة مع نظام حكم نيابي كامل في دستور عام ١٩٥٢.[١] فعلى خلاف الدستور الأردني الحالي الذي يقرر مسؤولية الوزراء أمام مجلس النواب، فإن كل من القانون الأساسي لعام ١٩٢٨ ودستور عام ١٩٤٦ قد قررا مسؤولية الوزراء السياسية أمام رأس الدولة، الأمير في القانون الأساسي والملك في دستور ١٩٤٦.[٢]

وفيما يتعلق بتشكيل السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدستورين السابقين فقد جاءت مختلفة عن بعضها البعض، حيث كانت السلطة التشريعية في القانون الأساسي لعام ١٩٢٨ مناطة بالمجلس التشريعي والأمير، وكان المجلس التشريعي يتألف من مجلس واحد يضم ممثلين منتخبين طبقا لقانون الانتخاب الذي كان يجب أن يراعي التمثيل العادل للأقليات، بالإضافة إلى رئيس الوزراء وأعضاء مجلس الوزراء الآخرين الذين لم ينتخبوا ممثلين في المجلس التشريعي.[٣] فأعضاء المجلس التنفيذي من رئيس وزراء ووزراء كانوا بحكم الدستور أعضاء في المجلس التشريعي يشاركون النواب المنتخبين مهمتي التشريع والرقابة السياسية بحدودها الدنيا كما قررها القانون الأساسي لعام ١٩٢٨، وذلك بما كان يتناسب مع طبيعة نظام الحكم الدستوري في ذلك الوقت. كما كان للوزراء غير المنتخبين الأعضاء في المجلس التشريعي حق النقاش والتصويت داخل المجلس كالأعضاء المنتخبين تماما، بحيث إذا فقد هذا العضو عضويته في المجلس التنفيذي كان يفقد عضويته تلقائيا من المجلس التشريعي.[٤]

(١) حول ذلك أنظر كتاب الدكتور عادل الحياري، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، مطابع غانم عبده، عمان، ١٩٧٣، ص ٥٧٨.

(٢) المادة (٢٠) من القانون الأساسي لعام ١٩٢٨، والمادة (٢٨/أ) من دستور عام ١٩٤٦، وأيضا أنظر الدكتور أمين العضايلة، الوجيز في النظام الدستوري الأردني، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٢، ص ٤٠-٤٢.

(٣) المادة (٢٥) من القانون الأساسي لعام ١٩٢٨، للمزيد أنظر الدكتور عصام علي الدبس، الوسيط في النظام الدستوري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٤، ص ٣٥-٣٦.

(٤) الدكتور عادل الحياري، مرجع سابق، ص ٥٢٥.

وعن تركيبة المجلس التشريعي في القانون الأساسي لعام ١٩٢٨، فقد كان يتألف من مجلس واحد فقط يضم أعضاء منتخبين دون مجلس أعيان،[١] وكان لزاما على قانون الانتخاب أن يراعي التمثيل العادل للأقليات في المجلس المنتخب، وقد ورد مصطلح "أقليات" على إطلاقه في النص الدستوري، ليشمل بالتالي الأقليات الدينية والعرقية التي كان موجودة في تلك الفترة في إمارة شرق الأردن.[٢]

أما مدة المجلس التشريعي فكانت ثلاث سنوات ما لم يتم تمديدها إلى خمس سنوات، وكان رئيس الوزراء نفسه يترأس أثناء حضوره اجتماعات المجلس التشريعي، وفي حال تغيبه كان يرأسها من يعينه رئيس الوزراء من الأعضاء غير المنتخبين، فإذا لم يحصل ذلك التعيين كان يرأس الاجتماعات أكبر أعضاء المجلس التشريعي مقاما من غير المنتخبين.[٣]

إن رئاسة المجلس التشريعي كانت محصورة برئيس المجلس التنفيذي وأعضائه من الوزراء، بحيث إذا تغيب رئيس الوزراء فإن رئاسة المجلس التشريعي تكون لمن يعينه الرئيس من أعضاء المجلس التنفيذي في المجلس التشريعي، وإذا لم يقم بالتعيين كان يرأس الاجتماعات أكبر أعضاء المجلس التشريعي مقاما من غير المنتخبين، بمعنى من أعضاء المجلس التنفيذي. وهنا كان يثور التساؤل حول المقصود بمصطلح "مقاما" لغايات ترؤس جلسات المجلس التشريعي من الأعضاء غير المنتخبين، وفيما إذا كان يقصد به العمر أو الأقدمية أو الجاه والمركز الاجتماعي.

وفيما يتعلق بالاختصاصات التي كان يمارسها أعضاء المجلس التشريعي بموجب القانون الأساسي لعام ١٩٢٨، فقد تمثلت بدرجة أساسية في التشريع، حيث كان يثبت للمجلس التشريعي القوة والسلطة في إجازة ما تمس الضرورة إليه من قوانين من أجل السلام والنظام والحكم الصالح لشرق الأردن على أن تراعى في ذلك الالتزامات العهدية لسمو الأمير.[٤]

(١) حدد قانون الانتخاب الذي صدر في ظل القانون الأساسي لعام ١٩٢٨ عدد أعضاء المجلس التشريعي بـ (١٥) عضو، حيث جرى انتخاب المجلس التشريعي الأول بتاريخ ٢ نيسان ١٩٢٩، للمزيد أنظر الدكتور عصام علي الدبس، مرجع سابق، ص ٣٦.

(٢) قسمت إمارة شرق الأردن بموجب قانون الانتخاب لعام ١٩٢٨ إلى أربع دوائر انتخابية هي البلقاء وعجلون والكرك ومعان، وكان يتم انتخاب أربعة أعضاء مسلمين من مقاطعة البلقاء على أن يكون أحدهم شركسيا وعضوا خامسا مسيحيا، وكان يتم انتخاب ثلاثة أعضاء مسلمين وعضوا رابعا مسيحيا من مقاطعة عجلون، وعضوين مسلمين وثالث مسيحي من مقاطعة الكرك، وعضوا مسلما من مقاطعة معان، وعضوان لتمثيل بدو الشمال وبدو الجنوب، للمزيد، أنظر الدكتور علي خطار شطناوي، النظام الدستوري الأردني، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠١٣، ص ٦١.

(٣) المادة (٣٢) من القانون الأساسي لعام ١٩٢٨.

(٤) المادة (٣٦) من القانون الأساسي لعام ١٩٢٨.

إلا أن نطاق الصلاحية التشريعية لأعضاء المجلس التشريعي في القانون الأساسي لعام ١٩٢٨ كانت مثار خلاف بين الفقه حول إطارها العام ونطاق حدودها، فهناك من أنكر على المجلس التشريعي الصلاحية الكاملة في التشريع وقَصَرها فقط على إقرار مشاريع القوانين المرسلة إليه دون أن يكون له الحق في اقتراح مشاريع القوانين، مستندين في رأيهم السابق إلى نص المادة (٣٧) من القانون الأساسي التي تقضي بأن "يعرض كل مشروع قانون على المجلس من قبل رئيس الوزراء أو رئيس المصلحة وكذلك تعرض عليه الميزانية السنوية بشكل قانون".(١)

في المقابل، فقد ذهب جانب آخر من الفقه الدستوري إلى القول بأن المجلس التشريعي في القانون الأساسي لعام ١٩٢٨ كان يتمتع بصلاحيات كاملة في مجال التشريع من اقتراح مشاريع القوانين ابتداء ومن ثم إقرارها ضمن الإطار العام لنظام الحكم النيابي الديمقراطي غير الكامل، وذلك على سند من قول أن اقتراح مشاريع القوانين يعد من صميم العملية التشريعية التي لا تحتاج إلى نص دستوري صريح لثبوت الحق في ممارستها، فهذا الاختصاص ينعقد بداهة للمجلس التشريعي دون الحاجة إلى نص دستوري صريح حوله.(٢)

إن الرأي الثاني هو الأقرب للصواب، ذلك أن المادة (٣٧) من القانون الأساسي لعام ١٩٢٨ الخاصة بعرض مشاريع القوانين على المجلس التشريعي من قبل رئيس الوزراء أو رئيس المصلحة لا يمكن الاستناد إليها لإنكار الحق على المجلس التشريعي في اقتراح مشاريع القوانين. فهذا النص يقتصر أثره فقط على تقرير حق عرض مشاريع القوانين على المجلس التشريعي لكل من رئيس الوزراء أو صاحب المصلحة، ولا تتضمن ما يفيد بأن المجلس التشريعي يحظر عليه اقتراح مشاريع قوانين وإحالتها إلى المجلس التنفيذي لصياغتها وإعادة تقديمها. فمرحلة العرض على المجلس التشريعي تعد مرحلة لاحقة لكل من مرحلتي الاقتراح والصياغة، إذ كان يملك المجلس التشريعي الحق في اقتراح مشروع قانون، وأن يحيله إلى المجلس التنفيذي لغايات صياغته، ومن ثم يتم عرضه عليه من قبل رئيس الوزراء أو صاحب المصلحة في ذلك.

(١) أنظر حول ذلك الدكتور عادل الحياري، مرجع سابق، ص ٥٢٦، والدكتور منصور العواملة، معالم النظم الأساسية في الأردن منذ أواخر العهد العثماني وحتى صدور النظام الأساسي لعام ١٩٥٢، الكتاب الأول، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان، ١٩٩٣، ص ١٠٤ –١٠٥.

(٢) أنظر الدكتور أمين العضايلة، المرجع السابق، ص ٤٣، والدكتور عوض الليمون، تطور النظام الدستوري الأردني – دراسة تحليلية، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠١٥، ص ٤٥، والدكتور نعمان الخطيب، الوسيط في النظام الدستوري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٤، ص ٥٠.

كما أن النص الدستوري الخاص بحق رئيس الوزراء بعرض مشروع القانون على المجلس التشريعي في القانون الأساسي لعام ١٩٢٨ والذي يتمسك به البعض لإنكار الحق على الأعضاء المنتخبين في المجلس التشريعي في اقتراح مشاريع قوانين له ما يقابله في الدستور الحالي لعام ١٩٥٢، حيث تنص المادة (٩١) من الدستور الأردني الحالي على أن يعرض رئيس الوزراء مشروع كل قانون على مجلس النواب. وعلى الرغم من هذا النص الصريح، فإنه يثبت لأعضاء مجلس الأمة من نواب وأعيان حق اقتراح مشاريع القوانين وإرسالها للسلطة التنفيذية لغايات صياغتها ضمن مشاريع قوانين وإعادة تقديمها إلى مجلس النواب من قبل رئيس الوزراء.[١]

أما فيما يتعلق بالرقابة السياسية على أعمال المجلس التنفيذي في القانون الأساسي لعام ١٩٢٨، فقد جاءت ناقصة بطبيعتها، إذ لم يكن يملك المجلس التشريعي أي وسيلة من وسائل الرقابة على أعمال المجلس التنفيذي والمتعارف عليها في النظام النيابي البرلماني، كحق السؤال والاستجواب أو طرح الثقة بأعضاء المجلس التنفيذي. والسبب في ذلك أن المسؤولية السياسية لأعضاء المجلس التنفيذي من رئيس وزراء ووزراء كانت مقررة بموجب القانون الأساسي لعام ١٩٢٨ أمام الأمير وليس أمام المجلس التشريعي، ناهيك عن أن تقرير وسائل رقابة سياسية لأعضاء المجلس التشريعي كانت تتعارض مع تركيبة المجلس الدستورية، والتي كانت تضم بالإضافة إلى الممثلين المنتخبين كل من رئيس الوزراء والوزراء الذين لم ينتخبوا ممثلين عن الشعب، فكيف يمكن تقرير رقابة سياسية لنواب منتخبين على وزراء يتشاركون معهم في عضوية المجلس التشريعي؟

كما لم يمنح القانون الأساسي لعام ١٩٢٨ أعضاء المجلس التشريعي حق النظر أو التصديق أو حتى الرقابة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، ولم يكن لهم الحق في متابعة كيفية منح الامتيازات المتعلقة باستثمار الموارد الطبيعية على اعتبار أن تلك الحقوق كافة كانت من صلاحيات الأمير وحده لا يشاركه بها أحد.[٢] أما الوسيلة الرقابية الوحيدة التي قررها القانون الأساسي لعام ١٩٢٨ للمجلس التشريعي فتمثلت في حق الأعضاء في بحث أي من المسائل المتعلقة بالإدارة العامة داخل أروقة المجلس، حيث كان يجيز لأي عضو من أعضاء المجلس التشريعي أن يطرح على بساط البحث أية مسألة بشأن أي أمر له صلة بالإدارة العامة.[٣]

(١) تنص المادة (١/٩٥) من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ على أنه "يجوز لعشرة أو أكثر من أعضاء أي من مجلسي الأعيان والنواب أن يقترحوا القوانين ويحال كل اقتراح على اللجنة المختصة في المجلس لإبداء الرأي فاذا رأى المجلس قبول الاقتراح أحاله على الحكومة لوضعه في صيغة مشروع قانون وتقديمه للمجلس في الدورة نفسها أو في الدورة التي تليها".

(٢) المادة (٦٨) من القانون الأساسي لعام ١٩٢٨.

(٣) المادة (٤٠) من القانون الأساسي لعام ١٩٢٨.

أما بالنسبة لتشكيل السلطة التشريعية في دستور عام ١٩٤٦، فقد كانت تناط بمجلس الأمة والملك. وكان مجلس الأمة يتألف من مجلسي الأعيان والنواب، على أن يتألف مجلس النواب من ممثلين منتخبين طبقا لقانون الانتخابات الذي ينبغي أن يراعي التمثيل العادل للأقليات.(١) وكان الملك هو من يعين رئيس مجلس الأعيان وأعضائه ويقبل استقالتهم من مناصبهم، وكان الملك يعين رئيس مجلس النواب لمدة سنة واحدة على أن يجوز إعادة تعيينه.(٢)

إن هذه الأحكام السابقة في دستور عام ١٩٤٦ جاءت استمرارية للنهج الدستوري في القانون الأساسي لعام ١٩٢٨ المتمثل بإناطة السلطة التشريعية بالأمير (الملك) والمجلس التشريعي (السلطة التشريعية)، وأن مجلس النواب يتألف من أعضاء منتخبين من الشعب وفق قانون انتخاب يصدر لهذه الغاية مع التأكيد على قاعدة تمثيل الأقليات في المجلس النيابي بنص دستوري صريح، حيث أبقى دستور عام ١٩٤٦ على الممارسة السابقة في القانون الأساسي لعام ١٩٢٨ المتمثلة بضرورة مراعاة التمثيل العادل للأقليات الدينية والعرقية في المجلس المنتخب.(٣)

إلا أن أهم ما يميز دستور ١٩٤٦ فيما يتعلق بتشكيل السلطة التشريعية أنه قد أعطى الملك صلاحية تعيين رئيس مجلس النواب لمدة سنة واحدة، وهذا ما يمكن اعتباره هيمنة من جانب السلطة التنفيذية على مجلس النواب الذي يفترض به أن يكون ممثلا للإرادة الشعبية، وتدخلا من جانب السلطة التنفيذية في حق المجلس النيابي في إدارة شؤونه الداخلية بنفسه وفي مقدمتها حق الأعضاء الممثلين في اختيار رئيسهم وذلك بانتخابات سرية تجرى بين أعضائه.

كما يختلف دستور ١٩٤٦ عن القانون الأساسي لعام ١٩٢٨ فيما يخص تشكيل مجلس الأمة أنه قد بدأ الأخذ بمبدأ ثنائية السلطة التشريعية، حيث أوجد لأول مرة إلى جانب مجلس النواب المنتخب مجلس أعيان يتم تعيين أعضائه من قبل الملك، ليؤلف المجلسان معا مجلس الأمة الأردني الذي كان يعتبر شريكا متقدما مع الملك في تشكيل السلطة التشريعية.

(١) المادة (٣٣) من دستور عام ١٩٤٦، للمزيد أنظر الدكتور نعمان الخطيب، المرجع السابق، ص ٦٩-٧٠.

(٢) المادة (٤٣) من دستور عام ١٩٤٦.

(٣) نصت المادة (١٨) من قانون الانتخاب الأردني لعام ١٩٤٧ على تخصيص مقاعد نيابية في بعض الدوائر الانتخابية للشركس والمسيحيين ولكل من بدو الشمال وبدو الجنوب وذلك انسجاما مع النص الدستوري، للمزيد أنظر الدكتور علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص ٨٨.

وفيما يتعلق باختصاصات أعضاء مجلس الأمة في دستور ١٩٤٦، فقد جاءت النصوص الدستورية الناظمة لعمل المجلس متطابقة إلى حد ما مع ما كان سائدا في ظل القانون الأساسي لعام ١٩٢٨، حيث كان يثبت لأعضاء مجلس الأمة صلاحية تشريعية تتمثل في إقرار مشاريع القوانين التي كانت تعرض عليه، فقد كان رئيس الوزراء يعرض مشروع كل قانون على مجلس النواب فإذا ما قبل ما عرض عليه يرفع إلى مجلس الأعيان، ولا تعتبر المشاريع قوانين ما لم يوافق عليها المجلسان ويصدقها الملك.(١)

إن هذا الحكم الدستوري يمكن تفسيره على أنه كان يعطي الحق لأعضاء مجلس الأمة من نواب وأعيان صلاحية تشريعية كاملة تتمثل في إقرار مشاريع القوانين المعروضة عليهم ومن قبل ذلك اقتراحها، ذلك أن عملية عرض مشاريع القوانين تعد مرحلة لاحقة على اقتراح القوانين وصياغتها كما سبق بيانه. وما يؤكد ثبوت الحق في اقتراح مشاريع القوانين لأعضاء مجلس الأمة في ظل دستور ١٩٤٦ ما نص عليه النظام الداخلي لمجلس الأعيان المعمول به في ذلك الوقت بالقول "إذا اقترح عضو أو أكثر خلال مدة انعقاد المجلس وضع قانون جديد أو تعديل أحد القوانين المعمول بها أو إلغائه وجب عليه أن يبين الأسباب الموجبة لذلك وأن يعيد قراءة الاقتراح في المجلس، وأن يضع الرئيس في الرأي ما إذا كان هناك حاجة لقبول الاقتراح لكي يحال إلى مقام رئاسة الوزراء لبحثه".(٢)

وفي مجال الوظيفة الرقابية لأعضاء مجلس الأمة في دستور عام ١٩٤٦، فلم يكن يملك المجلس ممارسة وسائل التأثير المتبادلة بين السلطات والمعروفة في النظام البرلماني الكامل، كحق السؤال والاستجواب وحجب الثقة وذلك كما كان عليه الحال في ظل القانون الأساسي لعام ١٩٢٨. فقد كانت المسؤولية السياسية لأعضاء مجلس الوزراء في دستور عام ١٩٤٦ مقررة أمام الملك وذلك بشقيها؛ المسؤولية السياسية الوزارية المشتركة لرئيس الوزراء والوزراء عن السياسة العامة للدولة، والمسؤولية السياسية الوزارية المنفردة لكل وزير على حده، ولم تكن مقررة أمام مجلس النواب.(٣) إلا أنه كان يحق لكل عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب أن يطرح على بساط البحث في المجلس أية مسألة بشأن أي أمر له صلة بالإدارة العامة،(٤)

(١) المادة (٤٨) من دستور عام ١٩٤٦.

(٢) المادة (٢٥) من النظام الداخلي لمجلس الأعيان لسنة ١٩٥٠.

(٣) أنظر الدكتور عادل الحياري، مرجع سابق، ص ٥٦١، والدكتور عوض الليمون، مرجع سابق، ص ٦٠.

(٤) المادة (٥٢) من دستور عام ١٩٤٦.

وبهذا يمكننا القول بأن طبيعة الرقابة السياسية التي كان يمارسها أعضاء السلطة التشريعية على الوزراء في ظل دستور عام ١٩٤٦ جاءت امتدادا لتلك المقررة في القانون الأساسي لعام ١٩٢٨ بأنها رقابة سياسية ناقصة تقتصر فقط على المناقشة العامة دون باقي المظاهر الأخرى المتمثلة بالسؤال والاستجواب وحجب الثقة. والسبب في ذلك أن المسؤولية الوزارية لكل من رئيس الوزراء والوزراء في ظل كلا الدستورين كانت مقررة أمام الملك (الأمير)، ولم تكن مناطة بالمجالس المنتخبة، وهذا ما يجعل من نظام الحكم في كل من القانون الأساسي لعام ١٩٢٨ ودستور ١٩٤٦ نظام نيابي برلماني ناقص لعدم تقرير المسؤولية الوزارية أمام مجلس النواب.

وبخصوص تشكيل السلطة التنفيذية ومهامها في كل من القانون الأساسي لعام ١٩٢٨ ودستور عام ١٩٤٦، فقد كان مجلس الوزراء في عام ١٩٢٨ يسمى بالمجلس التنفيذي، وكان يتألف من رئيس الوزراء وأعضاء آخرين لا يتجاوز عددهم الخمسة يعينهم الأمير بناء على توصية من رئيس الوزراء وذلك لمجرد إسداء المشورة والنصيحة.[١] وكان الأمير هو صاحب الحق الدستوري في تعيين رئيس الوزراء وإقالته وقبول استقالته وفي تعيين الوزراء وإقالتهم وقبول استقالتهم من مناصبهم بناء على تنسيب رئيس الوزراء، وفي حال إقالة رئيس الوزراء أو استقالته كان يعتبر جميع الوزراء مقالين بطبيعة الحال.[٢] إلا أن القانون الأساسي قد فرض قيدا على حق الأمير في اختيار الوزراء تمثل في ضرورة تعيينهم بناء على توصية رئيس الوزراء من الموظفين الرئيسيين في الإدارة أو من نواب الأمة المنتخبين.[٣]

ولم يكن للمجلس التنفيذي في القانون الأساسي لعام ١٩٢٨ أي صلاحيات دستورية فعلية في إدارة شؤون الدولة الداخلية والخارجية، إذ كان دوره الدستوري يقتصر على مجرد تقديم المشورة والإرشاد إلى الأمير باعتباره هيئة استشارية محضة وليست سلطة تنفيذية.[٤] وبهذا كان يصعب اعتبار المجلس التنفيذي في ظل القانون الأساسي لعام ١٩٢٨ مجلسا للوزراء بالمفهوم المتعارف عليه في النظام البرلماني، وعلة ذلك أن المجلس لم يكن يملك صلاحيات حقيقية في إدارة شؤون الدولة، فكل ما كان

(١) المادة (٢١) من القانون الأساسي لعام ١٩٢٨، للمزيد أنظر الدكتور أمين العضايلة، مرجع سابق، ص ٣٩-٤٠.

(٢) المادة (٢٠) من القانون الأساسي لعام ١٩٢٨.

(٣) المادة (٢١) من القانون الأساسي لعام ١٩٢٨، للمزيد حول الموضوع، أنظر الدكتور علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص٥٣.

(٤) للمزيد أنظر الدكتور نعمان الخطيب، مرجع سابق، ص ٦٩-٧٠.

يملكه في هذا الشأن كان مجرد إسداء المشورة إلى الأمير الذي كان يملك أن يأخذ بها أو أن يطرحها جانبا.[١]

إن الولاية العامة في إدارة شؤون الدولة الداخلية والخارجية التي يفترض بها أن تكون من صميم عمل المجالس التنفيذية كانت مغيبة في القانون الأساسي لعام ١٩٢٨ لصالح تقريرها للأمير الذي كان يملك الحق في تجاوز ما يقدمه المجلس التنفيذي من نصائح وإرشادات لصالح إصدار القرارات الخاصة به دون مشاركة فعلية من قبل المجلس التنفيذي.

وإلى جانب هذه الوظيفة الاستشارية، فقد أناط القانون الأساسي لعام ١٩٢٨ بالمجلس التنفيذي صلاحيات تقريرية في الشؤون الإدارية فقط شريطة الحصول على موافقة الأمير عليها، فكان المجلس يجتمع تحت رئاسة رئيس الوزراء ليقرر ما ينبغي أن يُتخذ من تدابير في الأمور المتعلقة بأكثر من مصلحة واحدة، ولتحقيق جميع المسائل المهمة المختصة بمصلحة واحدة، على أن يرفع رئيس الوزراء قرارات المجلس إلى الأمير ليستوثق من رغباته بشأنها.[٢]

وبناء عليه، يمكننا القول بأن المجلس التنفيذي في القانون الأساسي لعام ١٩٢٨ كان مجرد مجلس إداري فقط (أداة إدارة)، ولم يكن مجلسا وزاريا (أداة حكم)، يمارس صلاحيات سياسية محددة إلى جانب سلطات الأمير الدستورية. وقد استمر هذا الوضع حتى عام ١٩٣٩ عندما عُدِل القانون الأساسي على نحو أصبح يعهد بموجبه إلى مجلس الوزراء إدارة كافة شؤون شرقي الأردن الداخلية والخارجية باستثناء ما كان قد عهد به من تلك الشؤون بموجب القانون الأساسي أو بموجب أي قانون أو نظام وضع بمقتضاه إلى أي شخص آخر أو هيئة أخرى.[٣] كما شملت التعديلات الدستورية لعام ١٩٣٩ على القانون الأساسي مركز الوزير، بحيث لم يعد موظفا بل أصبح مسؤولا عن إدارة جميع الأعمال ذات الصلة بمهام وزارته التي تقع ضمن صلاحياته، وكان عليه أن يعرض على رئيس الوزراء أية مسألة لا تدخل ضمن صلاحياته.

إلا أن هذا التغيير الدستوري في المركز القانوني للوزير في القانون الأساسي لعام ١٩٢٨ لم يرافقه تعديلا في نطاق المسؤولية الوزارية السياسية، حيث بقي الوزراء مسؤولين أمام الأمير ولم تتقرر مسؤوليتهم أمام المجلس التشريعي، فكان كل من رئيس الوزراء والوزراء مسؤولين تجاه الأمير مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة بالإضافة إلى مسؤولية كل وزير فرد تجاه الأمير عن أعمال وزارته.

---

(١) الدكتور علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص ٥٣.

(٢) المادة (٢١) من القانون الأساسي لعام ١٩٢٨.

(٣) صدر القانون المعدل للقانون الأساسي لشرق الأردن لعام ١٩٢٨ بتاريخ ٥ آب ١٩٣٩ بموافقة المجلس التشريعي، للمزيد حول ذلك أنظر الدكتور عادل الحياري، مرجع سابق، ص ٥٤٣.

أما في دستور عام ١٩٤٦، فقد كان مجلس الوزراء مؤلفا من رئيس الوزراء رئيسا وعدد من الوزراء حسب الحاجة والمصلحة العامة، وكان الملك هو الذي يعين رئيس الوزراء ويقيله ويقبل استقالته، كما كان يعين الوزراء بناء على تنسيب رئيس الوزراء ويقيلهم ويقبل استقالتهم.[١] وكان كل من رئيس الوزراء والوزراء مسؤولين تجاه الملك مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة، وكان كل وزير مسؤولا تجاه الملك عن أعمال وزارته، وفي حال إقالة رئيس الوزراء أو استقالته كان يعتبر جميع الوزراء مقالين بطبيعة الحال.[٢]

إن تشكيل مجلس الوزراء في ظل دستور عام ١٩٤٦ لم يختلف كثيرا عنه في القانون الأساسي لعام ١٩٢٨ باستثناء الحكم الدستوري الخاص بتحديد عدد الوزراء بما لا يتجاوز الخمسة في القانون الأساسي الذي تجاوزه دستور عام ١٩٤٦ لصالح إعمال مبدأي الحاجة والمصلحة العامة للدولة في تحديد عدد الوزراء. وكان الوزراء في دستور عام ١٩٤٦ يعينون من قبل الملك مباشرة، ولم يعد يشترط أن يكونوا أعضاء في مجلس النواب كما كان عليه الحال في القانون الأساسي لعام ١٩٢٨، وهذا ما اعتبر تكريسا أكبر لمبدأ الفصل بين السلطات، وتحديدا بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. كما لم يعد اختيار الوزراء في ظل دستور عام ١٩٤٦ مقيدا بالموظفين الرئيسيين في الإدارة أو من نواب الأمة، حيث أطلقت يد الملك في اختيار أعضاء مجلس الوزراء بناء على تنسيب رئيس الوزراء وذلك وفق نصوص الدستور.

وما عزز من مبدأ الاستقلالية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في دستور عام ١٩٤٦ أن السلطة التنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء قد أصبح لديها صلاحيات دستورية فعلية وحقيقية في إدارة أمور الدولة، حيث أنيط بها مسؤولية إدارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية باستثناء ما كان قد عهد به من تلك الشؤون بموجب الدستور أو بموجب أي قانون أو نظام وضع بمقتضاه إلى أي شخص آخر أو هيئة أخرى.[٣]

(١) المادة (٢٧/ب) من دستور عام ١٩٤٦.

(٢) المادة (٢٨) من دستور عام ١٩٤٦.

(٣) للمزيد حول ذلك أنظر الدكتور عادل الحياري، مرجع سابق، ص ٥٤٣.

إلا أنه وعلى الرغم من هذا الاعتراف الدستوري الصريح لمجلس الوزراء بالولاية العامة في إدارة جميع شؤون الدولة في ظل دستور عام ١٩٤٦، فقد بقي كل من رئيس الوزراء والوزراء مسؤولين تجاه الملك مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة، وكان كل وزير فرد مسؤولا تجاه الملك عن الأعمال والمهام المتعلقة بوزارته.(١)

وفيما يتعلق بالأحكام الدستورية الخاصة بعمل كل من عضو السلطة التشريعية والوزير في السلطة التنفيذية في القانون الأساسي لعام ١٩٢٨ ودستور ١٩٤٦ فلم تختلف عن تلك الواردة في الدستور الحالي لعام ١٩٥٢ والقائمة على أساس السماح لعضو السلطة التشريعية بأن يمارس أعمالا تجارية خاصة به، وأن تكون له مصالح مالية أثناء عضويته في مجلس الأمة، في حين أن مثل هذه الأعمال كانت محظورة على الوزير في السلطة التنفيذية. فقد أجاز القانون الأساسي لعام ١٩٢٨ لعضو المجلس التشريعي أن تكون له منافع شخصية وأن يكون مساهما في شركات تجارية أثناء فترة عمله في المجلس، حيث نص القانون صراحة على أن "لا يكون عضوا منتخبا في المجلس التشريعي من كانت له منفعة شخصية أو غير ذلك ناجمة عن ارتباطه مع إحدى مصالح شرق الأردن بعقد غير عقود استئجار الأراضي إلا إذا كانت منفعته ناشئة عن كونه مساهما في شركة أعضاؤها أكثر من عشرة أشخاص".(٢)

فمن خلال إعمال مفهوم المخالفة في تفسير النص الدستوري السابق، نجد أنه كان يجوز لعضو المجلس التشريعي أن تكون له مصالح مالية خاصة به أثناء فترة عضويته في المجلس التشريعي، شريطة أن لا تكون تلك المصالح المالية ناجمة عن ارتباطه بعقد مع إحدى إدارات شرق الأردن، على أن يستثنى من ذلك عقود استئجار الأراضي التي كان يسمح لأعضاء المجلس التشريعي إبرامها مع الإدارات الحكومية في شرق الأردن، وعلى أن تكون الشركة المساهم فيها العضو في المجلس التشريعيى تضم أكثر من عشرة أشخاص.

أما أعضاء المجلس التنفيذي في القانون الأساسي لعام ١٩٢٨، فلم يكن يشملهم هذا الحق في أن تكون لهم منافع مالية وشخصية أثناء فترة عضويتهم في السلطة التنفيذية على الرغم من أن كل من رئيس الوزراء والوزراء كانوا أعضاء في المجلس التشريعي بحكم الدستور، ذلك أن نطاق تطبيق المادة الدستورية السابقة كان يقتصر فقط على الأعضاء المنتخبين في المجلس التشريعي، ولا يمتد ليشمل الأعضاء غير المنتخبين من رئيس الوزراء والوزراء الذين كان يحظر عليهم أن تكون لهم أي مصالح

(١) المادة (٢٨/أ) من دستور عام ١٩٤٦.

(٢) المادة (٢٧/ج) من دستور عام ١٩٤٦.

مالية أو شخصية أثناء فترة تواجدهم في المجلس التنفيذي، ذلك على خلاف الأعضاء المنتخبين في المجلس التشريعي.

وفي دستور ١٩٤٦، استمر النهج الدستوري في السماح لأعضاء مجلس الأمة من نواب وأعيان بأن تكون لهم مصالح مالية خاصة بهم ومنافع شخصية أثناء فترة عضويتهم في السلطة التشريعية، حيث جاء النص الدستوري مشابها تقريبا للحكم الوارد في القانون الأساسي لعام ١٩٢٨ بالقول أنه "لا يكون عضوا في مجلسي الأعيان والنواب من كانت له منفعة مادية ناشئة عن عقد – غير عقود استئجار الأراضي مع إحدى الدوائر العمومية الأردنية، إلا إذا كانت منفعته ناشئة عن كونه مساهما في شركة أعضاؤها أكثر من عشرة أشخاص".(١)

في المقابل، لم يتضمن دستور ١٩٤٦ نصا واضحا وصريحا يحظر على كل من رئيس الوزراء والوزراء أن يكون لهم منافع مالية وشخصية أثناء فترة عملهم في مجلس الوزراء، إلا أن ذلك يفهم ضمنا من خلال النص الدستوري الذي أقر للوزير العضو في أحد مجلسي الأعيان أو النواب الحق في أن يتقاضي راتب الوزارة فقط دون تخصيصات العضوية في أحد المجلسين.(٢) وما يستفاد من هذا النص الدستوري أنه كان يحظر على الوزير في السلطة التنفيذية أن يتقاضى أي أموال أو مزايا أخرى إلى جانب راتب الوزارة الشهري، وأنه بالتالي لم يكن يسمح له بممارسة أي عمل تجاري أو متابعة أي مصالح مالية خاصة به أثناء فترة عمله في مجلس الوزراء ذلك على عكس أعضاء السلطة التشريعية الذين كان يسمح لهم بمتابعة شؤون أعمالهم الخاصة بهم أثناء فترة نيابتهم.

خلاصة القول، إن هذا الاختلاف في المركز القانوني لكل من عضو السلطة التشريعية والوزير في السلطة التنفيذية في ظل كل من القانون الأساسي لعام ١٩٢٨ ودستور ١٩٤٦ كان يبرر بما لا يدع مجالا للشك الاختلاف في طريقة التعامل معهم فيما يخص باحتساب سنوات خدمتهم لغايات تقرير رواتب تقاعدية لهم من عدمه. فالوزير العامل في السلطة التنفيذية قبل صدور دستور عام ١٩٥٢ كان يشترط فيه التفرغ التام لأعمال وظيفته وعدم جواز متابعة أي مصلحة مالية خاصة به أثناء فترة عضويته في مجلس الوزراء، ذلك على خلاف عضو السلطة التشريعية من نواب وأعيان الذين لم يكن يشترط لصحة عضويتهم البرلمانية التفرغ التام والدوام بشكل كلي، مما يجعل المساواة بينهم في احتساب سنوات الخدمة لغايات التقاعد بعد العمل العام في غير محله ومجاف لمبادئ العدالة والإنصاف. وقد استمر العمل بهذا النهج فيما يتعلق باختلاف المراكز القانونية لكل من عضو السلطة التشريعية والوزير

(١) المادة (٣٥) من دستور عام ١٩٤٦.

(٢) المادة (٤٤) من دستور عام ١٩٤٦.

في السلطة التنفيذية فيما يخص بالسماح بمتابعة المصالح المالية الخاصة بهم من عدمه في ظل الدستور الأردني الحالي لعام ١٩٥٢ كما سيتم بيانه في المطلب القادم.

المطلب الثاني

أحكام عضو مجلس الأمة والوزير في دستور ١٩٥٢

تبنى الدستور الأردني الحالي لعام ١٩٥٢ مبدأ الفصل بين السلطات، وهو المبدأ الذي يقوم على إنشاء ثلاث سلطات مستقلة عن بعضها البعض لكل منها اختصاصاتها ومهامها والأشخاص القائمين على إدارتها. فالسلطة التشريعية في الدستور الأردني تتألف من مجلس الأمة والملك، والسلطة التنفيذية تناط بالملك يمارسها بواسطة وزرائه وفق أحكام الدستور، والسلطة القضائية مستقلة تتولاها المحاكم على اختلاف درجاتها وأنواعها وتصدر أحكامها باسم الملك.(١)

لذا، فقد تضمن الدستور الحالي مجموعة من الأحكام العامة المشتركة حول تشكيل ومهام السلطتين التشريعية والتنفيذية والعلاقة بينهما ضمن إطار مبدأ الفصل المرن بين السلطات، الذي يقوم على أساس تقرير مظاهر متعددة للتعاون والتداخل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أهمها حق مجلس الوزراء في اقتراح مشاريع القوانين وإصدار القوانين المؤقتة، وحق السلطة التنفيذية في حل مجلس النواب والأمر بإجراء الانتخابات، ودعوة مجلس الأمة إلى الاجتماع وإرجائه وتأجيله وفض دوراته.(٢) في المقابل، يملك مجلس الأمة ممارسة رقابة سياسية على أعمال وقرارات مجلس الوزراء تتمثل في السؤال والاستجواب والمناقشة العامة، والتصويت على البيان الوزاري للحكومة الجديدة، وتفعيل المسؤولية الوزارية بشقيها الفردية والجماعية.(٣)

أما على صعيد كل سلطة على حده، فقد أفرد الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ أحكاما خاصة بالوزراء في السلطة التنفيذية لا تنطبق على أعضاء مجلس الأمة أهمها تلك المتعلقة بتشكيل مجلس الوزراء وتعيين رئيس الوزراء والوزراء وإقالتهم وقبول استقالتهم، فالملك بموجب الدستور يملك الحق المنفرد في تعيين رئيس الوزراء لمدة غير محددة وإقالته وقبول استقالته، وفي تعيين الوزراء وإقالتهم وقبول استقالتهم بناء على تنسيب رئيس الوزراء.(٤)

(١) المواد (٢٥) و(٢٦) و(٢٧) من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢.
(٢) الدكتور عوض الليمون، مرجع سابق، ص ٦٩-٧٠.
(٣) المواد (٥٣) و(٥٤) و(٩٦) من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢.
(٤) المادة (٣٥) من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢.

ولا يغير في هذا الحكم الدستوري تبني الدولة الأردنية مؤخرا أسلوب المشاورات مع أعضاء مجلس النواب لاختيار رئيس الوزراء كنموذج مبسط للحكومات البرلمانية وذلك قبل الانتقال إلى مرحلة التطبيق الكامل لفكرة الحكومة البرلمانية، والتي هي حكومة حزبية تتشكل من رئيس الحزب الفائز في الانتخابات التشريعية. فقد أبقى الدستور الأردني على حق الملك في تعيين رئيس الوزراء والوزراء بإرادة ملكية، وإن كانت عملية اختيار شخص رئيس الوزراء قد أخضعها جلالة الملك في عام ٢٠١٣ لقاعدة التشاورية مع مجلس النواب وذلك من أجل الاتفاق على تسمية الشخص الذي سيتم تعيينه رئيسا للوزراء.

في المقابل، فإن تشكيل السلطة التشريعية في الدستور الأردني الحالي قائم على أساس المزج بين أسلوبي الانتخاب والتعيين، فمجلس النواب الأردني يتألف من أعضاء منتخبين انتخابا عاما سريا ومباشرا وفقا لقانون الانتخاب وذلك لمدة دستورية محددة هي أربع سنوات كقاعدة عامة ما لم يتم تمديد مدة المجلس مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد عن سنتين،[١] في حين أن أعضاء مجلس الأعيان معينون من قبل الملك لمدة أربع سنوات غير قابلة للتجديد، ويجوز إعادة تعيين من انتهت مدته وذلك بموجب أحكام الدستور.[٢]

وعلى صعيد استقالة كل من عضو مجلس الأمة والوزير في الدستور الأردني فهي تختلف تبعا لاختلاف المركز القانوني لكل منهم، فالملك له الحق الدستوري في إقالة رئيس الوزراء والوزراء بناء على تنسيب رئيس الوزراء، كما تعتبر استقالة رئيس الوزراء أو إقالته سببا لإقالة جميع الوزراء.[٣] كما يستقيل رئيس الوزراء في الأردن عند تصويت مجلس النواب على عدم الثقة بالبيان الوزاري لوزارته الجديدة أو عند حجب الثقة عن وزارته،[٤] ويستقيل الوزير في الأردن إذا قرر مجلس النواب عدم الثقة به بالأغلبية المطلقة من مجموع عدد أعضائه وذلك تفعيلا لمبدأ المسؤولية الوزارية الفردية.[٥]

(١) المادتان (١/٦٧) و(٦٨) من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢.

(٢) المادة (٣٦) من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢.

(٣) المادة (٥٠) من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢. جرى تعديل على الدستور الأردني في عام ٢٠١٦ بحيث لم تعد حالة وفاة رئيس الوزراء مبررا لإقالة الحكومة، ففي حال وفاة رئيس الوزراء تستمر الوزارة برئاسة نائب رئيس الوزراء أو الوزير الأقدم حسب مقتضى الحال ولحين تشكيل وزارة جديدة، أنظر التعديلات الدستورية لعام ٢٠١٦ المنشورة على الصفحة رقم (٢٥٧٣) من عدد الجريدة الرسمية رقم (٥٣٩٦) الصادر بتاريخ ٢٠١٦/٥/٥.

(٤) المادة (٢/٥٤) من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢.

(٥) المادة (٣/٥٤) من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢.

أما عضو مجلس النواب، فإن استقالته مرتبطة بشرط قبولها من مجلس النواب نفسه، حيث يجوز لأي عضو من أعضاء مجلس النواب أن يستقيل بكتاب خطي يقدمه إلى رئيس المجلس الذي يجب عليه أن يعرض الاستقالة على المجلس ليقرر قبولها أو رفضها وذلك بأغلبية الأعضاء الحاضرين.[١] في المقابل، فإن استقالة عضو مجلس الأعيان مشروطة بقبولها من الملك، الذي يملك الحق الدستوري في أن يحل مجلس الأعيان وأن يعفي أي من أعضائه من العضوية فيه.[٢]

وفي هذا السياق، تجدر الإشارة إلى أن التعديلات الدستورية لعام ٢٠١٦ قد أعطت الملك الحق في أن يحل مجلس الأعيان بإرادة ملكية منفردة لا تحمل توقيع رئيس الوزراء والوزير المختص، وذلك استثناء على القاعدة العامة التي كان يعمل بها في مجال نظرية التوقيع الوزاري المجاور والتي كانت تشترط مشاركة الوزراء الملك في ممارسة صلاحياته الدستورية، حيث أفرد المشرع الدستوري في عام ٢٠١٦ صلاحيات محددة يمارسها الملك بصفة فردية من ضمنها حل مجلس الأعيان وإعفاء أحد أعضائه من العضوية فيه.[٣]

ولا يقتصر التباين في الأحكام الدستورية الخاصة بعضو مجلس الأمة والوزير في السلطة التفيذية في دستور عام ١٩٥٢ على التعيين والاستقالة بل تمتد لتشمل فترة عمله في السلطة العامة، حيث يظهر الاختلاف جليا في المركز القانوني لكل من الوزير وعضو مجلس الأمة بالنسبة للمصالح المالية والشخصية لكل منهما أثناء فترة خدمتهما في السلطتين التنفيذية والتشريعية. فالدستور الأردني لعام ١٩٥٢ قد حظر على الوزير العامل أن يباشر أي عمل أو مهنة خاصة به يتقاضى منها راتبا إضافيا أثناء فترة عضويته في مجلس الوزراء، إذ نص صراحة على أنه "لا يجوز للوزير أثناء وزارته أن يكون عضوا في مجلس إدارة شركة ما أو أن يشترك في أي عمل تجاري أو مالي أو أن يتقاضى راتبا من أي شركة".[٤] فالمشرع الدستوري يلزم الوزير بأن يعمل بدوام كامل في متابعة شؤون وزارته، وأن يتقاضى لقاء تفرغه راتبا شهريا ثابت المقدار، وذلك أسوة بباقي الموظفين في القطاع العام الذين يحظر عليهم ممارسة أية أعمال خاصة بهم أثناء خدمتهم في الوظيفة العامة،[٥] وهذا ما يبرر سريان أحكام قانون

(١) المادة (٧٢) من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢.

(٢) المادة (٤/٣٤) من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢.

(٣) المادة (٢/٤٠) من الدستور الأردني بحلته المعدلة في عام ٢٠١٦.

(٤) المادة (٤٤) من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢.

(٥) المادة (٦٨/ز) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣ وتعديلاته تحظر على الموظف العام العمل خارج أوقات الدوام الرسمي دون إذن مسبق من رئيس الوزراء أو من يفوضه بناء على تنسيب الوزير فيما يتعلق بموظفي الفئة العليا وبتصريح من الوزير للموظفين من الفئات الأخرى وذلك تحت طائلة المساءلة بما في ذلك استرداد أي مبلغ حصل عليه الموظف لمصلحة الخزينة.

التقاعد المدني بحقهم واحتساب سنوات خدمتهم في السلطة التنفيذية كسنوات خدمة فعلية لغايات احتساب رواتب تقاعدية لهم بعد انتهاء خدمتهم الوزارية.

أما بالنسبة للسادة الأعيان والنواب في مجلس الأمة، فلم يحظر الدستور الأردني عليهم الاشتراك في أي عمل تجاري أو مالي خاص بهم أو تقاضي راتبا أو مكافأة من أية جهة خارجية أثناء فترة خدمتهم في السلطة التشريعية. بل على العكس من ذلك، فقد أجاز المشرع الدستوري لعضو مجلس الأمة أن يمارس أثناء فترة عضويته في السلطة التشريعية أعمالا تجارية، وأن يكون مساهما في شركات تجارية يسمح لها بأن تتعاقد مع الحكومة أو المؤسسات الرسمية العامة أو الشركات التي تملكها أو تسيطر عليها الحكومة شريطة أن يكون العقد المبرم مع تلك الجهات من عقود استئجار الأراضي والأملاك، وأن يكون عدد المساهمين في الشركة التي تتعاقد مع الحكومة والمؤسسات الرسمية أكثر من عشرة أشخاص.[١]

إن الدستور الأردني لم يشترط فيمن يتم انتخابه أن يكون متفرغا تماما للعمل البرلماني، فالنائب أثناء عمله في مجلس النواب يحق له أن يتابع شؤون أية وظيفة أو عمل أو مهنة خاصة به أو إدارة أي شركة تجارية يتقاضى مقابلا عنها راتبا شهريا أو مكافأة مالية إلى جانب دخله الشهري من مجلس النواب، وهو الحكم ذاته الذي ينطبق على أعضاء مجلس الأعيان. وهذا ما يبرر عدم احتساب سنوات خدمتهم البرلمانية كسنوات خدمة فعلية لغايات احتساب رواتب تقاعدية لهم بعد انتهاء عملهم في السلطة التشريعية.

أما القيد الوحيد على المنافع المالية لكل من الأعيان والنواب أثناء فترة عضويتهم في مجلس الأمة فيتمثل في الحظر المفروض على العضو أثناء مدة عضويته من التعاقد مع الحكومة أو المؤسسات الرسمية العامة أو الشركات التي تملكها أو تسيطر عليها الحكومة أو أي مؤسسة رسمية عامة سواء كان هذا التعاقد بطريقة مباشرة أو غير مباشرة باستثناء ما كان من عقود استئجار الأراضي والأملاك.[٢] كما أنه لا يحق للنائب أو العين أن يكون مساهما في شركة تتعاقد مع الحكومة وأي من المؤسسات الرسمية فيها إلا إذا كان عدد المساهمين في تلك الشركة أكثر من عشرة أشخاص.

(١) المادة (٢/٧٥) من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢.

(٢) الدكتور ليث كمال نصراوين، مقالة بعنوان "ما الجديد في مشروع قانون الكسب غير المشروع؟" منشورة في جريدة العرب اليوم الأردنية بتاريخ ٢٠١٢/١٢/١٥.

خلاصة القول، أن النظام الدستوري الأردني منذ نشأته قد أقر بأن لكل من عضو مجلس الأمة والوزير مراكز قانونية مختلفة ذات صلة بآلية اختيارهم وعضويتهم في السلطتين التشريعية والتنفيذية والقيود الدستورية المفروضة عليهم فيما يخص متابعة مهام أعمالهم ومشاريعهم المالية الخاصة بهم أثناء فترة عضويتهم في السلطة العامة، وهذا ما من شأنه أن يؤثر على سريان القواعد القانونية ذات الصلة في مواجهتهم، وأهمها قانون التقاعد المدني الذي ينظم أحكام استحقاق الرواتب التقاعدية للأشخاص الخاضعين لنصوصه وأحكامه كما سيتم بيانه في المبحث القادم.

المبحث الثاني

مدى انطباق النصوص القانونية الناظمة للتقاعد المدني على أعضاء مجلس الأمة والوزراء في الأردن

خضع قانون التقاعد المدني الأردني رقم (٣٤) لسنة ١٩٥٩ لسلسلة من التعديلات على نصوصه المتعلقة بمنح أعضاء مجلس الأمة رواتبا تقاعدية، كان أهمها تلك التي تضمنها القانون المؤقت للتقاعد المدني رقم (١٠) لسنة ٢٠١٠ الذي نص على إلغاء الفقرة (ط) من المادة (٥) من قانون التقاعد المدني لعام ١٩٥٩ التي كانت تعتبر مدة العضوية في مجلس الأمة خدمة مقبولة لغايات التقاعد المدني، وإضافة الفقرة (ز) إلى أحكام المادة (٧) من القانون التي تحدد الخدمات التي لا تعتبر خاضعة للتقاعد المدني لتشمل مدة العضوية في مجلس الأمة.[١] وفي عام ٢٠١٣، عُرض هذا القانون المؤقت على مجلس الأمة لإقراره، فرفضه المجلس بشقيه الأعيان والنواب وأعلنت الحكومة بطلانه وفق أحكام الدستور، إلا أن جلالة الملك قد رفض التصديق على إعلان بطلان القانون المؤقت، طالبا من الحكومة تقديم مشروع قانون جديد للتقاعد المدني يحقق العدالة في استحقاق الرواتب التقاعدية.

إن الاختلاف في الطبيعة الدستورية لكل من عضو مجلس الأمة والوزير في النظام الدستوري الأردني والمستقر عليه منذ نشأة إمارة شرق الأردن حتى صدور الدستور الحالي عام ١٩٥٢، يثير تساؤلا حول مدى انطباق أحكام قانون التقاعد المدني الخاصة باستحقاق رواتب تقاعدية على كل من أعضاء مجلس الأمة من أعيان ونواب ووزراء في السلطة التنفيذية، وذلك لغايات اعتبار مدة خدمتهم في السلطة العامة خدمة فعلية لغايات التقاعد، وفيما إذا كانوا يعتبرون موظفين عامين لغايات الحصول على تقاعد مدني. وسنحاول في هذا المبحث الإجابة على هذه التساؤلات من خلال بيان مدى جواز اعتبار

(١) القانون منشور على الصفحة رقم (٢٩٦٢) من عدد الجريدة الرسمية رقم (٥٠٣٣) الصادر بتاريخ ٢٠١٠/٥/٢٠.

عضو مجلس الأمة والوزير موظفين عامين في مطلب أول، وبيان الحكم بعدم دستورية استحقاق أعضاء مجلس الأمة لرواتب تقاعدية في مطلب ثان.

المطلب الأول

مدى جواز اعتبار عضو مجلس الأمة والوزير موظفين عامين

تكمن أهمية تعريف الموظف العام في مجال القانون الدستوري من وجود اختلاف في المراكز القانونية للأشخاص العاملين في السلطات الثلاث الذين ينطبق عليهم قواعد وأحكام الدستور، إذ تتبع أهمية تحديد المقصود بالموظف العام في الحكم على مدى قانونية استحقاق كل من السادة الأعيان والنواب والوزراء لرواتب تقاعدية، بحيث إذا كان كل من عضو مجلس الأمة والوزير موظفين عامين فإنهم يستحقون رواتبا تقاعدية بعد انتهاء خدمتهم الفعلية في السلطتين التشريعية والتنفيذية.

ولهذه الغاية، فقد أورد المشرع الدستوري مجموعة من الأحكام العامة ذات الصلة بتعريف الموظف العام والوظيفة العامة، والتي يمكن من خلالها الوقوف على مدلول الموظف العام لغايات القانون الدستوري. فقد نص الدستور الأردني على أنه "مع مراعاة أحكام المادة (٥٢) من الدستور لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الأعيان والنواب وبين الوظائف العامة، ويقصد بالوظائف العامة كل وظيفة يتناول صاحبها مرتبه من الأموال العامة".[١]

إن هذا النص الدستوري قد أورد تعريفا للموظف العام لغايات تطبيق أحكام القانون الدستوري يقوم على أساس وضع ضابط محدد يُحرَّم بموجبه الجمع ما بين عضوية مجلس النواب والأعيان في السلطة التشريعية والوظائف العامة، وهذا ما أيدته محكمة العدل العليا الأردنية (التي حلت محلها فيما بعد المحكمة الإدارية بدرجتيها) في إحدى قرارتها بالقول "أن المادة (٧٦) من الدستور لم توضع لتعريف الموظف العام ولكنها حددت وصف الموظفين العامين الذين لا يجوز لهم الجمع بين عضوية مجلس الأمة والوظيفة العامة، ولذلك لا يعتبر هذا النص شاملا لكل الموظفين العامين".[٢] من هنا نجد أن المشرع الدستوري قد اشترط في كل من النائب والعين عدم العمل في الوظيفة العامة أثناء فترة عضويتهما في مجلس الأمة، معتبرا أن المعيار الأساسي لتعريف الموظف العام لغايات القانون الدستوري ذلك الموظف الذي يتقاضى مرتبه من الأموال العامة للدولة.

(١) المادة (٧٦) من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢.

(٢) قرار محكمة العدل العليا في القضية رقم ١٩٧٥/١٠٩ المنشور على الصفحة (١٢٠٢) من مجلة نقابة المحامين، عدد ٧-١٢ لسنة ١٩٧٦.

أما باقي شروط الموظف العام كما استقر عليها الاجتهاد القانوني والقضائي ومدى انطباقها على كل من العاملين في السلطتين التشريعية التنفيذية، فهي تختلف بين أعضاء مجلس الأمة والوزراء. فمن أهم شروط الموظف العام أن يكون معينا بقرار من السلطة المختصة بالتعيين بعد التثبت من توافر شروط التعيين بحقه، وذلك بغض النظر عن السلطة التي قامت بالتعيين، سواء أكانت سلطة مركزية أو هيئة لامركزية إقليمية أو مرفقية.[١] وهذا ما استقر عليه القانون المقارن في تعريف الموظف العام، ففي فرنسا مثلا، عرّف القانون الفرنسي المتعلق بالوظيفة العامة الموظف العام بأنه "الموظف الذي يعمل في وظيفة دائمة بدوام كامل ودائم وفي تعيين دائم على درجة من التسلسل الهرمي لإدارة الدولة المركزية أو اللامركزية والذين يعملون في المؤسسات العامة للدولة".[٢] وفي مصر، فقد عرَّف المشرع المصري الموظف العام بأنه "كل من يعين في إحدى الوظائف المبينة في موازنة كل وحدة من الوحدات التي يخضع العاملون فيها لأحكام القانون، وهم العاملون في الوزارات الحكومية أو مصالحها أو بوحدات الحكم المحلي".[٣]

وفي الأردن، فإنه يُشترط لغايات ثبوت صفة الموظف العام أن يكون الفرد معينا في وظيفة مدرجة ضمن جدول التشكيلات الحكومية كما هو مثبت في نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٨٢) لعام ٢٠١٣ وتعديلاته الذي عرّف الموظف العام بأنه "الشخص المعين بقرار من المرجع المختص في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة إحدى الدوائر".[٤] وهذا ما استقر عليه اجتهاد المحكمة الإدارية العليا الأردنية بالقول أنه "طالما أن وظيفة المستدعي يحكمها النظام الداخلي لنادي مدينة الحسين للشباب وغير مدرجة ضمن جدول التشكيلات الحكومية وأن راتبه يتقاضاه من موازنة النادي وليس من موازنة الدولة، فتنتفي بالتالي صفة الموظف العام عن المستدعي، وتكون المحكمة الادارية غير مختصة بنظر الطعن المقدم منه".[٥]

(١) قرار محكمة العدل العليا في القضية رقم ١٩٩٧/١٩١ هيئة عامة بتاريخ ١٩٩٧/١٠/١٨ المنشور في العدد (٤) من المجلة القضائية لسنة ١٩٩٧، ص ٥٦٨، وحكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الصادر بتاريخ ١٩٧٠/١٢/١٣، المنشور في مجموعة السنة (١٦) على الصفحة ٥٥.

(٢) المادة (٢) من القانون الفرنسي المتعلق بالوظيفة العامة في الدولة رقم (٨٤) لسنة ١٩٨٤ وتعديلاته كما أشار إليه الدكتور عبد الحميد كمال حشيش، دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٧، ص ١٦٥.

(٣) المادة (١) من قانون العاملين في الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٨٧، أنظر الدكتور سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٩٦، ص ٢٨١.

(٤) المادة (٢) من نظام الخدمة المدنية رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣ وتعديلاته.

(٥) قرار المحكمة الإدارية الأردنية في القضية رقم ٢٠١٥/١٩٢ الصادر بتاريخ ٢٠١٥/١٠/٢٠، منشورات قسطاس.

إن شرط التعيين من قبل السلطة المختصة لغايات ثبوت صفة الموظف العام لا يتحقق في حالة النواب المنتخبين دستوريا من قبل الشعب، وإنما يثبت بحق الوزراء العاملين في السلطة التنفيذية والمعينين بقرار من الملك، باعتباره سلطة مركزية تملك الحق الدستوري في تعيين الوزراء الذين تتوافر فيهم الشروط الدستورية للعمل في السلطة التنفيذية والتي من أهمها حظر العضوية في مجلس أي إدارة شركة ما، أو متابعة أي عمل أو نشاط تجاري أثناء فترة الخدمة في مجلس الوزراء.

أما الشرط الثاني من شروط الوظيفة العامة، فيتمثل في ضرورة أن يشغل الشخص بصفة مستمرة وظيفة دائمة، والوظيفة الدائمة هي تلك الوظيفة التي تقتضي القيام بعمل غير محدد بزمن معين وتستلزم التفرغ التام للقيام بها دون انقطاع.[١] وهذا الحكم قد استقر عليه اجتهاد المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها "أن علاقة الشخص الوظيفية يجب أن يكون لها صفة الدوام والاستقرار في خدمة مرفق عام، وأن يكون شغله للوظيفة بطريقة مستمرة لا عرضية".[٢] وقد أيدتها في هذا التوجه محكمة العدل العليا الأردنية بالقول "أن الموظف العام هو كل شخص يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة".[٣]

وفي هذا المجال، تجدر الإشارة إلى أن مفهوم الوظيفة الدائمة يجب أن لا ينصرف إلى كيفية أداء الموظف العام لعمله، فنوع العمل كما استقر عليه اجتهاد المحكمة الإدارية الأردنية لا يدخل في صفة الوظيفة العامة وفي تحديد مدلولها القانوني.[٤] فالعمل قد يكون يوميا أو شهريا، ولكن المهم أن يستمر الموظف في عمله بشكل مستمر ومتواصل دون انقطاع، ذلك على اعتبار أنه يقوم بعمل يتعلق بخدمة مرفق عام يقدم حاجات عامة للأفراد.[٥] فالموظف يجب أن يكون عمله في المرفق العام متسما بالدوام والاستمرار بحيث إذا كانت علاقته بالإدارة علاقة عرضية أو غير مستقرة، كأن يكون عمله موقوتا بمدة معينة أو منقطعا أو موسميا، فلا يعتبر موظفا عاما.[٦]

(١) الدكتور ماجد الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٩٦، ص ٧٨، والدكتور سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٩٦، ص ٢٨١.

(٢) أنظر مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية للسنة الخامسة، العدد الأول ص ١١٨، السنة السابعة، ص ٧٩٣.

(٣) قرار محكمة العدل العليا في القضية رقم ١٩٧٦/٩٣ المنشور في مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٧٧ على الصفحة ٩٥٠، وقرارها في القضية رقم (٩١/٧٤) المنشور على الصفحة ١٥٤٦ من مجلة نقابة المحامين لعام ١٩٩٢.

(٤) قرار المحكمة الإدارية الأردنية في القضية رقم ٢٠١٤/٢٣٢ الصادر بتاريخ ٢٠١٥/٢/٢، منشورات قسطاس.

(٥) الدكتور محمد الخلايلة، القانون الإداري – الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٢، ص ٤٢-٤٣.

(٦) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، مبادئ القانون الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٥٧، ص ٣١٧.

مثل هذا الشرط لا ينطبق على أعضاء مجلس النواب، فالنائب في الأردن يصل إلى المجلس النيابي عن طريق الانتخاب وليس عن طريق التعيين من سلطة مختصة وذلك استنادا لأحكام الدستور الذي ينص على أن "يتألف مجلس النواب من أعضاء منتخبين انتخابا عاما سريا ومباشرا".(١) كما أن أعضاء مجلس النواب يتم انتخابهم لفترة زمنية محددة هي أربع سنوات كقاعدة عامة، ما لم يمارس الملك حقه الدستوري في تمديد مدة مجلس النواب مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد عن سنتين.(٢) وكذلك الحال بالنسبة لأعضاء مجلس الأعيان، الذين وإن كانوا قد استوفوا الشرط الأول من شروط الوظيفة العامة باعتبارهم معينين من قبل سلطة مركزية هي الملك، إلا أن عملهم في مجلس الأعيان ليس دائما ليطلق عليهم صفة الموظفين العامين، فهم أسوة بالنواب يتم اختيارهم لفترة زمنية محددة هي أربع سنوات شمسية غير قابلة للتمديد.

إن ما يؤكد حقيقة أن عضو مجلس الأمة، وتحديدا مجلس النواب، لا يعتبر موظفا عاما لغايات استحقاق الراتب التقاعدي تكييف العلاقة القانونية بين كل من عضو مجلس النواب وهيئة الناخبين والتي تقضي بما لا يدع مجالا للشك بأن النائب المنتخب من الشعب لا يمكن اعتباره موظفا عاما لغايات الحصول على راتب تقاعدي، وذلك انطلاقا من أن تعريف الموظف العام لا ينطبق على النائب في البرلمان.

ففي مجال تحديد الطبيعة القانونية لعضو مجلس النواب المنتخب في السلطة التشريعية وتكييف العلاقة القانونية التي تربطه بناخبيه ظهرت عدة نظريات فقهية أهمها نظرية الوكالة الإلزامية، ونظرية الوكالة العامة، ونظرية أن الانتخاب مجرد اختيار فقط دون الحاجة للبحث عن تكييف قانوني لعلاقة النائب بناخبيه.(٣) إلا أن جميع هذه النظريات قد تعرضت للانتقاد على أساس من القول أنها تقوم على

(١) المادة (١/٦٧) من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢.

(٢) المادة (٦٨) من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢.

(٣) للمزيد عن هذه النظريات أنظر الدكتور محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الأول، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٧٢، ص ٢٦١، والدكتور عبد الحميد متولي، الأنظمة السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٦١، ص ١٥٨، والدكتور ابراهيم شيحا ومحمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٨، ص ٢٥٥، والدكتور محمود عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٨، ص ٢١٥، والدكتور ثروت بدوي، النظم السياسية، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٤، ص ١٧٥، والدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، مبادئ الأنظمة السياسية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٤، ص ٢٥٧.

المجاز والافتراض لا على الحقيقة والواقع،[١] مما دفع الفقه الدستوري إلى تبني النظرية الواقعية لتكييف علاقة النائب بناخبيه، حيث ترتكز هذه النظرية في تحديد الوصف القانوني والدستوري للنائب على نظام الحكم الديمقراطي في الدولة، والذي أساسه قيام الشعب بانتخاب ممثلين لهم في مجلس النواب لفترة زمنية محددة، بحيث يكون أولئك الأعضاء المنتخبين ممثلين عن الأمة بكاملها وليس عن أفراد معينين أو عن دائرة انتخابية معينة وذلك تحقيقا لمبدأ سيادة الأمة.[٢]

واستنادا إلى النظرية الواقعية في العلاقة بين النائب وناخبيه، فإنه لا يمكن اعتبار النائب موظفا عاما ليستحق راتبا شهريا وليثبت له راتبا تقاعديا، وإنما تصرف له مخصصات شهرية ثابتة تغطي نفقات عمله الجزئي في البرلمان باعتباره ممثلا عن الشعب في ممارسة أعمال التشريع والرقابة، فالأصل في العمل النيابي أن يكون مجانيا أو مقابل تعويضات رمزية.[٣]

وما يعزز من فكرة أن كلا من النائب والعين في الأردن لا يشغلان وظيفة دائمة وإنما يعملان في وظيفة مؤقتة دستوريا محددة بأربع سنوات فقط، أنه لا يشترط في أي منهما التفرغ التام لعمله في مجلس الأمة، بل يسمح لكل من النائب والعين الاستمرار في مزاولة مهنته أو نشاطه التجاري الذي كان يعمل به قبل انتخابه عضوا في مجلس النواب أو تعيينه في مجلس الأعيان. كما أن وجود النائب والعين في مجلس الأمة يكون فقط أثناء فترات انعقاد الجلسات البرلمانية سواء العادية أو غير العادية أو الاستثنائية، فإذا كان مجلس الأمة في حالة عدم انعقاد فإن الأعضاء فيه ينقطعون عن العمل النيابي، ويفقدون إحدى أهم مميزات العضوية في مجلس الأمة وهي الحصانة البرلمانية.

(١) للمزيد عن الانتقادات التي تعرضت لها هذه النظريات أنظر الدكتور ابراهيم شيحا ومحمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٨، ص ٢٥٥، والدكتور سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، القاهرة، ١٩٦٠، ص ١٦٠، والدكتور اسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٨٧، ص ١٢٧، والدكتور كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مطبعة الداودي، دمشق، ١٩٨٥، ص ٧٧، والدكتور عبد الغني بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٩٢، ص ٣١٣.

(٢) انظر الدكتور نعمان الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٣، ص٢٦٠-٢٦١، والدكتور محمود حافظ، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٦، ص ٣١٤.

(٣) في مصر يتقاضى عضو مجلس الشعب مكافأة شهرية قدرها ألف جنيه استنادا لأحكام المادة (٢٩) من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ في شأن مجلس الشعب المصري.

أما الشرط الثالث من شروط الوظيفة العامة، فيتمثل في ضرورة أن تكون خدمة الموظف في مرفق عام تديره الدولة وذلك إما بشكل مباشر أو بشكل غير مباشر من خلال إحدى مؤسساتها العامة.(١) فلا يعد موظفا عاما كل من يعمل في مرفق عام يدار بأسلوب الامتياز أو الاستغلال الغير مباشر، أو بأسلوب الشركات التجارية، وكذلك من يعمل في الشركات والمنشآت التي لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية العامة ولو تم إنشاؤها بقصد إشباع حاجات عامة.(٢) وهذا ما أكد عليه رجال الفقه القانوني في معرض تعريفهم للموظف العام، حيث عرَّفه الفقيه الفرنسي والين Waline بأنه "كل شخص يعمل في خدمة سلطة وطنية ويسهم بصورة اعتيادية في تسيير مرفق عام يدار بطريقة الإدارة المباشرة، ويشغل وظيفة دائمة مدرجة في الكادر الإداري".(٣) كما عرَّفه الفقيه هوريو Hauriou بأنه "كل من يعين من قبل السلطة العامة تحت اسم موظف أو مستخدم أو عامل أو مساعد عامل ويشغل وظيفة في الكوادر الدائمة لمرفق عام تديره الدولة أو الإدارات العامة الأخرى"، وعرَّفه الفقيه دوجيه Duguit بأنه "كل عامل يسهم بطريقة دائمة وعادية في تسيير مرفق عام أيا كانت طبيعة الأعمال التي يؤديها"،(٤) في حين عرَّف الفقيه المصري سليمان الطماوي الموظف العام بأنه "الشخص الذي يقوم بصفة قانونية بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة، أو أحد الأشخاص المعنوية عن طريق الاستغلال المباشر".(٥)

وعلى صعيد القضاء الإداري، فقد استقر الاجتهاد على أن صفة الموظف العام مرتبطة ارتباطا وثيقا بالعمل في مرفق عام، حيث قضى مجلس الدولة الفرنسي بصدد تعريف الموظف العام بالقول أنه "كل شخص يعهد إليه بوظيفة دائمة داخلة في الكادر وتكون في خدمة مرفق عام".(٦) وفي مصر، اعتبرت المحكمة الإدارية العليا أنه "يشترط لاعتبار الشخص موظفا عاما أن يكون قائما بعمل دائم وأن يكون هذا العمل في خدمة مرفق عام أو مصلحة عامة، وإنه يجب أن يدار المرفق العام عن طريق الاستغلال المباشر.(٧) وفي حكم آخر لها قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه "يعتبر موظفون عموميون عمال المرافق العامة سواء أكانت إدارية أو اقتصادية ما دامت هذه المرافق تدار بأسلوب

(١) الدكتور خالد الظاهر، القانون الإداري – الكتاب الأول، دار الميسرة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٨، ص ٢٠٠.

(٢) الدكتور علي شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٢٤-٢٥.

(٣) ورد هذا التعريف في كتاب الدكتور ماجد الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٩٦، ص٢١٢.

(٤) وردت هذه التعاريف في كتاب الدكتور حمدي القبيلات، القانون الإداري – الجزء الثاني، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠١٠، ص٢١١.

(٥) الدكتور سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩، ص ٥٦٩.

(٦) ورد هذا القرار في كتاب الدكتور علي خطار الشطناوي، الوظيفة العامة، عمان، ١٩٩٨، ص ٢٢.

(٧) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم ٤١ لسنة ١٩٥٥ المنشور في مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في عشر سنوات (١٩٥٥-١٩٦٥) على الصفحة ٥٠.

الاستغلال المباشر".[١] كما أفتت إدارة الفتوى بمجلس الدولة المصري بأن صفة الموظف العام لا تتوافر بالشخص ولا تجري عليه أحكام الوظيفة العامة إلا إذا كانت علاقته بالحكومة مستقرة ودائمة في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام.[٢]

أما في الأردن، فقد ربط القضاء الإداري بين تعريف الموظف العام والعمل في مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام، حيث قضت المحكمة الإدارية بالقول "أن الموظف العمومي هو الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام يديره أحد أشخاص القانون العام، وهذا التعريف ينسحب على موظفي المرافق التي تديرها الدولة، ممثلة بسلطاتها الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، كما ينسحب أيضا على موظفي المؤسسات العامة الإدارية والمؤسسات المعتبرة من أشخاص القانون العام".[٣] كما عرَّفته المحكمة الإدارية العليا الأردنية بالقول أنه "من المبادئ المستقرة في تعريف الموظف العام أن علاقة الموظف العام بالدولة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح والقرارات الصادرة لتنظيم مرفق عام".[٤] وقد سبق لمحكمة العدل العليا أن عرفت الموظف العام بأنه "الشخص الذي يعهد إليه عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد الأشخاص الإقليمية أو المؤسسات العامة".[٥]

إن مجلس الأمة بشقيه الأعيان والنواب لا يمكن اعتباره مرفقا عاما لغايات القول بأن الأعضاء فيه هم موظفون عامون، وذلك لانتفاء أي خدمة أو حاجة عامة يقدمها المجلس يكون لها مساسا مباشرا بحياة الأفراد واحتياجاتهم اليومية. فالمرفق العام كما يعرَّفه الفقه الإداري هو مشروع تنشئه الدولة ليعمل بشكل منتظم ومطرد وتديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام بأسلوب السلطة العامة، ويخضع لنظام قانوني معين، ويقدم خدمة عامة ولا يستهدف تحقيق الربح.[٦] فالمعنى العضوي للمرفق العام يفيد المنظمة التي تعمل على أداء الخدمات وإشباع الحاجات العامة، في حين أن المعنى الموضوعي له

(١) الحكم الصادر في الطعن رقم ٢١٢ تاريخ ١٩٦٢/٥/٥.

(٢) الفتوى رقم (٦٣٦) الصادرة بتاريخ ١٩٥٩/١٢/١٩ المنشورة في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري لعام ١٩٦٠-١٩٧٠.

(٣) قرار المحكمة الإدارية الأردنية في القضية رقم ٢٠١٤/١٣٨ الصادر بتاريخ ٢٠١٥/٣/٢٢، منشورات قسطاس.

(٤) قرار المحكمة الإدارية العليا في القضية رقم ٢٠١٥/١٠ الصادر بتاريخ ٢٠١٥/٢/٣ منشورات قسطاس.

(٥) قرار محكمة العدل العليا في القضية رقم ١٩٨٣/١٨٢ المنشور على الصفحة (٦٤٩) من مجلة نقابة المحامين، عدد ٥، لسنة ١٩٨٤، وقرار محكمة العدل العليا في القضية رقم ١٩٧٥/١٠٩ المنشور على الصفحة رقم (١٢٠٢) من مجلة نقابة المحامين، عدد ٧-١٢، لسنة ١٩٧٦.

(٦) الدكتور مصلح الصرايرة، القانون الإداري – الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٢، ص ٣١٨-٣١٩، والدكتور محمد الخلايلة، القانون الإداري – الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار إثراء للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٠، ص ٢٤٨-٢٤٩.

يتمثل في النشاط الصادر عن الإدارة بهدف إشباع حاجات عامة والذي يخضع لتنظيم الدولة وإشرافها ورقابتها.[١]

أما القضاء الإداري الإردني، فقد عرَّف المرفق العام بالقول "أنه حاجة جماعية بلغت من الأهمية مبلغا يقتضي تدخل الحكومة لكي توفرها للأفراد باستخدام وسائل القانون العام سواء أكان الأفراد يستطيعون بوسائلهم الخاصة إشباع تلك الحاجة أم لا، أي أن العنصر الأساسي في المرفق العام ضرورة وجود خدمة عامة يهدف المشرع إلى إدارتها من الحكومة مباشرة أو بواسطة ملتزم تحت إشرافها، ولا فارق أن تكون تلك الخدمة تتعلق بنشاطات تجارية أو صناعية أو خلافها".[٢]

إن الأركان السابقة الخاصة بتعريف المرفق العام لا تنطبق لا من قريب ولا من بعيد على مجلس الأمة بشقيه الأعيان والنواب، الذي لا يقدم أي خدمة عامة ولا يشبع حاجة أساسية للأفراد. وما يؤكد على عدم اعتبار مجلس الأمة مرفقا عاما أنه يعد دستوريا السلطة التشريعية المشكلة من مجلسي الأعيان والنواب، والتي يدخل ضمن اختصاصها إنشاء المرافق العامة. فالمرافق العامة قد تنشأ بقانون صادر عن مجلس الأمة أو بنظام صادر عن مجلس الوزراء وذلك بناء على السلطة التقديرية للإدارة، وهذا ما أكدت عليه محكمة العدل العليا في إحدى قراراتها بالقول "أن اعتبار مشروع ما مرفقا عاما هو من الأمور التقديرية التي تدخل في اختصاص السلطتين التشريعية والتنفيذية بلا معقب عليها من القضاء".[٣] من هنا، فلا يمكن اعتبار مجلس الأمة مرفقا عاما في مواجهة أعضاء مجلس الأمة، وهم أصحاب الاختصاص الدستوري الأصيل في إنشاء المرافق العامة بموجب قانون عادي يصدر عنهم.[٤] هذا على خلاف الوزارات التي تجتمع فيها شروط المرفق العام من اعتبارها مشروع قائم من قبل الدولة يعمل بانتظام واطراد دون توقف، ويقدم خدمة عامة للأفراد دون أن يستهدف تحقيق الربح.

(١) الدكتور عثمان خليل عثمان، نظرية المرافق العامة، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٥٨، ص ٢٤٥.

(٢) قرار محكمة العدل العليا رقم ٦٧/٧٤ الصادر بتاريخ ١٩٦٧/٤/٣٠ المنشور على الصفحة ٣٢١ من مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٦٩.

(٣) قرار محكمة العدل العليا رقم ٩٠/٢٥ الصادر بتاريخ ١٩٩١/٣/٣١ المنشور على الصفحة ٨ من مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٩٢.

(٤) إذا كان مجلس الأمة لا يعد مرفقا عاما في مواجهة أعضاء مجلس الأمة، فإنه يعد مرفقا عاما بالنسبة للموظفين العاملين فيه، حيث استقر الاجتهاد القضائي على اعتبار الموظفين في مجلس الأمة موظفين عامين، فقضت المحكمة الإدارية في قرارها رقم ٢٠١٥/١٠٩ تاريخ ٢٠١٥/٦/٢٨ بأن رئيس مجلس النواب يعتبر صاحب الصلاحية في إنهاء خدمات الموظفين العاملين في المجلس وذلك وفقاً لاحكام المادة (٢) و(٥٥) من نظام الخدمة المدنية.

أما بخصوص الوضع القانوني للوزير في السلطة التنفيذية، فقد استقر الاجتهاد القضائي المقارن على اعتبار منصب الوزير ذي طبيعة خاصة وأنه لا يمكن أن يندرج ضمن مفهوم الوظيفة العامة لغايات القانون الإداري، والسبب في ذلك يعود إلى تعدد الأعمال التي يقوم بها من مهام إدارية وأخرى تشريعية وسياسية.(١) فالوزير يعتبر في النظام البرلماني كيان دستوري خاص يتم تنظيم مسائل تعيينه واختصاصاته ومسؤوليته بموجب الدستور، فهو بهذا الوصف يعد جزءً من المؤسسات الدستورية في الدولة بحيث تطغى عليه الصفة السياسية ويجري التعامل معه بروتوكوليا على أنه رجل سياسة يساهم في رسم السياسة العامة وتنفيذها ويتحمل المسؤولية الفردية والجماعية عنها أمام البرلمان. فالوزير لا يعتبر موظفا عاما نظرا لخضوعه لنظام قانوني خاص به يختلف عن النظام الذي يخضع له الموظف العام من حيث الجهة المختصة بالتعيين والشروط المطلوبة لاختياره ومباشرته لمهام عمله وطرق محاسبته ومسؤوليته.(٢)

إلا أن الوزير في الأردن يشترك مع الموظف العام في أنه يشغل وظيفته الحكومية بصفة دائمة بحيث يحظر عليه بموجب الدستور تولي أي عمل أو ممارسة أي مهنة أو حرفة أو تجارة أثناء فترة عضويته في مجلس الوزراء. كما أن الوزير يُختار في السلطة التنفيذية لمدة زمنية غير محددة، فالوزارة بموجب الدستور تبقى قائمة ما دامت تحظى بثقة مجلس النواب الذي يملك حق حجب الثقة عنها في أي وقت وإجبارها على الاستقالة. وهذا ما يبرر أن يعامل الوزير معاملة الموظف العام فيما يتعلق بإخضاعه لقانون التقاعد المدني واحتساب خدمته الفعلية في السلطة التنفيذية خدمة مقبولة لغايات استحقاقه لرواتب تقاعدية.(٣)

خلاصة القول، إن هناك تمايزا واختلافا في المراكز القانونية لكل من عضو مجلس الأمة والوزير في الأردن، وأن شروط الوظيفة العامة كما استقر عليها اجتهاد الفقه والقضاء الإداريين غير متوافرة بحق الأعيان والنواب مما يبرر حرمان أعضاء مجلس الأمة من أي رواتب تقاعدية لقاء سنوات عملهم في

(١) أنظر قرار مجلس الشورى العراقي رقم (١٦) لسنة ١٩٩١، والحكم الصادر عن المحكمة الدستورية العليا المصرية في الطعن رقم ٣٤٤ لسنة ٤ ق جلسة ١٩٥٢/٤/٨ مكتب فني ٦، ج ٣، ص ٨٠٨، والحكم الصادر عن المحكمة الدستورية العليا المصرية في الطعن رقم ٣٦ لسنة ١٣ ق جلسة ١٩٧٠/١٢/١٣ مكتب فني ١٦، ج ١، ص ٥٥.

(٢) يخضع الوزير في الأردن إلى نظام قانوني خاص به فيما يتعلق بمحاسبته جنائيا يتمثل بقانون محاكمة الوزراء رقم (٣٥) لسنة ١٩٥٢ المنشور على الصفحة (٢٥٥) من عدد الجريدة الرسمية رقم (١١١٠) الصادر بتاريخ ١٩٥٢/٦/١، بالإضافة إلى اشتراط موافقة مجلس النواب على إحالته للنيابة العامة عملا بأحكام المادة (٥٦) من الدستور الأردني.

(٣) تنص المادة (٥) من قانون التقاعد المدني على أن الخدمة التي يقضيها الوزير في المنصب الوزاري تعد خدمة مقبولة لغايات التقاعد.

مجلس الأمة كما جاء في قرار المحكمة الدستورية الأردنية الذي قضي بعدم دستورية تقرير رواتب تقاعدية لكل من النواب والأعيان في السلطة التشريعية وذلك كما سيتم بيانه في المطلب القادم.

المطلب الثاني

عدم دستورية استحقاق أعضاء مجلس الأمة لرواتب تقاعدية

على ضوء قرار جلالة الملك بعدم الموافقة على إعلان بطلان قانون التقاعد المدني المؤقت رقم (١٠) لسنة ٢٠١٠ الذي رفضه مجلسا الأعيان والنواب، تقدمت الحكومة بمشروع قانون جديد لتعديل قانون التقاعد المدني أعطى بموجبه كل من الوزراء وأعضاء مجلس الأمة الذين بلغت خدمتهم المقبولة لغايات التقاعد سبع سنوات رواتب تقاعدية مدى الحياة، حيث أقر مجلسا الأعيان والنواب هذا المشروع بأغلبية أعضائه. إلا أن جلالة الملك قد رفض مرة أخرى التصديق على مشروع ذلك القانون، وطلب من الحكومة توجيه سؤال إلى المحكمة الدستورية لتفسير المواد الدستورية ذات الصلة بوضع النائب والعين في النظام الدستوري الأردني، والحكم على مدى دستورية إخضاع مدة العضوية في مجلس الأمة لأحكام قانون التقاعد المدني.

وقد حسمت المحكمة الدستورية الأردنية في قرارها التفسيري رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ الجدل القائم حول المركز القانوني لكل من عضو مجلس الأمة والوزير في النظام الدستوري الأردني فيما يخص استحقاقهم لرواتب تقاعدية، وذلك في مناسبة تصديها لتفسير بعض النصوص الدستورية ذات الصلة للحكم بعدم جواز إخضاع مدة العضوية في مجلس الأمة لأحكام قانون التقاعد المدني.[١] فقد وجدت المحكمة الدستورية ضالتها في المادة (٧٦) من الدستور التي عرفت الوظائف العامة بأنها كل وظيفة يتناول صاحبها مُرتبه من الأموال العامة ويشمل ذلك دوائر البلديات. كما استندت المحكمة الدستورية إلى نص المادة (٢٢) من الدستور التي تقضي بأن لكل أردني حق تولي المناصب العامة بالشروط المعينة في القانون أو الأنظمة، وأن التعيين في الوظائف العامة من دائمة ومؤقتة يكون على أساس الكفايات والمؤهلات. فهذا النص الدستوري الذي يحدد شروط شغل الوظيفة العامة التي يلتحق فيها الفرد عن طريق التعيين لا ينطبق على السادة النواب الذين يتم انتخابهم وليس تعيينهم في المجلس النيابي، وأن انتخابهم ليس بالضرورة أن يكون على أساس الكفاءات والمؤهلات.

(١) قرار المحكمة الدستورية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ المنشور على الصفحة رقم (٦٧٧٥) من عدد الجريدة الرسمية رقم(٥٣١٤) الصادر بتاريخ ٢٠١٤/١٢/١.

وفي مجال تعريف الوظيفة العامة، اعتمدت المحكمة الدستورية على الركن الأبرز والمتمثل في الراتب الدوري الذي يتقاضاه الموظف من الأموال العامة للدولة في مقابل تفرغه التام للعمل الوظيفي وعدم ممارسته أي عمل آخر. فقد اعتبرت المحكمة أن "هناك ربطا دائما بين الراتب الشهري والموظف العام بحيث لا يُعرَّف الراتب إلا مقترنا بالموظف بحيث إذا ما انقضت علاقة الموظف بالوظيفة انقضى راتبه الوظيفي، وأن المشرع قد خص الموظف العام مقابل تفرغه الطويل للوظيفة دون أي عمل آخر خلالها، ولكونه قد أصبح عاجزا عن العمل بعد انتهاء خدمته، براتب تقاعدي لسد حاجاته الشخصية وحاجات أسرته الأساسية".(١)

ويرى الباحث أن المحكمة الدستورية كانت موفقة في اعتماد معيار الراتب الشهري الدوري الذي يتقاضاه الوزير لقاء تفرغه للعمل الوزاري لغايات الحكم بسريان قانون التقاعد المدني على أعضاء مجلس الوزراء، حيث أنه يجب التفكير بمصدر رزق للوزير وأفراد أسرته بعد انتهاء عضويته في السلطة التنفيذية، خاصة وأن الدستور الأردني قد اشترط عليه الاستقالة من جميع المناصب والوظائف التي كان يشغلها قبل انضمامة لعضوية مجلس الوزراء. وذلك على خلاف أعضاء السلطة التشريعية من أعيان معينين ونواب منتخبين والذين لا يفرض عليهم النص الدستوري التفرغ التام لمباشرة مهامهم البرلمانية، مما يجعل المساواة بينهم وبين الوزراء لغايات احتساب رواتب تقاعدية وسريان أحكام قانون التقاعد المدني في غير محله ومجاف للواقع والقانون.

أما بخصوص علاقة الموظف العام بالدولة فقد وصفتها المحكمة الدستورية بأنها علاقة تنظيمية تحكمها القوانين والأنظمة والتعليمات الصادرة بهذا الخصوص، فتعديل أحكام هذه العلاقة والتقيد بها هو إجراء تنظيمي عام، ومركز الموظف العام من هذه الجهة ما هو إلا مركزا قانونيا عاما يجوز تعديله في أي وقت دون أن يحق للموظف الدفع بوجود حقوق مكتسبة له في مواجهة الدولة.(٢)

ومن خلال تطبيق المعايير السابقة في مجال تحديد المركز القانوني للوظيفة العامة، عرَّفت المحكمة الدستورية الموظف العام بأنه الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام ضمن مجموعة من الشروط والعناصر أهمها أن يتم تعيينه من قبل السلطة المختصة، وأن يكون التعيين في وظيفة دائمة في خدمة مرفق عام تديره الدولة بشكل مباشر أو غير مباشر من أحد أشخاص القانون العام، وأن يكون الشخص متفرغا للوظيفة التي تم تعيينه فيها بشكل دائم.

(١) قرار المحكمة الدستورية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤، ص ٥.

(٢) قرار المحكمة الدستورية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤، ص ٥.

إن هذه الشروط السابقة للموظف العام كما قررتها المحكمة الدستورية لا تنطبق بأي حال من الأحوال على العلاقة التي تربط عضو مجلس الأمة بالدولة، ذلك أن هذه العلاقة محكومة دستوريا بمبدأ الفصل بين السلطات، وبطبيعة المهام التي يمارسها عضو مجلس الأمة التي تتلخص في التشريع والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وهذا ما يتعارض مع أي قول يقضي باعتبار عضو مجلس الأمة موظفا عاما.

وقد أكد المشرع الدستوري على عدم توافر صفة الموظف العام بحق أعضاء مجلس الأمة بشكل قاطع في صلب الدستور عندما حظر الجمع بين عضوية مجلس الأعيان أو النواب وبين الوظيفة العامة،[١] فلو كان عضو مجلس الأمة موظفا عاما أو يجوز اعتباره كذلك، لما احتاج المشرع الدستوري إلى إيراد مثل هذا الحظر في الدستور، وهو الحظر الذي يبرره تعارض طبيعة عمل المجلس مع مفهوم الوظيفة العامة. فهذا الحكم الدستوري الذي يحظر الجمع بين عضوية مجلسي الأعيان أو النواب وبين الوظائف العامة قد أكد بما لا يدع مجالا للشك أن عضو مجلس الأمة لا يعد موظفا عاما. فمن خلال إعمال مفهوم المخالفة في تفسير النص السابق يثبت أن كلا من النائب والعين ليسا موظفين عامين بدلالة أن المشرع الدستوري قد حظر عليهما أثناء فترة عضويتهما في مجلس الأمة أن يجمعا بين العضوية في مجلسي الأعيان والنواب وبين أي وظيفة عامة يتقاضى صاحبها مرتبه من الأموال العامة.[٢]

ومن الأدلة الدستورية الأخرى التي استندت عليها المحكمة الدستورية للدفع بعدم استحقاق أعضاء مجلس الأمة لرواتب تقاعدية أن الأوقات التي يمارس فيها مجلس الأمة مهام عمله محددة بنصوص دستورية هي أربع سنوات، يجوز تمديدها في حق مجلس النواب فقط دون الأعيان، وأن مدة الدورة العادية التي يعقدها مجلس الأمة هي ستة أشهر ما لم يتم تمديدها ثلاثة أشهر إضافية. وهذا ما يقضي بالضرورة أنه لا يشترط التفرغ الكامل لعضو مجلس الأمة، إذ يجوز لأي منهم ممارسة أي عمل أو متابعة شؤون مهنة خاصة به أثناء فترة تواجده في مجلسي الأعيان أو النواب شريطة أن لا تتعارض مع طبيعة عمله البرلماني، ذلك على خلاف الوظيفة العامة التي تقتضي التفرغ التام لأدائها بحيث لا يجوز ممارسة أي عمل آخر معها، وذلك في مقابل تقاضي شاغلها راتبا دوريا ثابتا.[٣]

(١) المادة (٧٦) من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢.

(٢) الدكتور ليث كمال نصراوين، مقالة بعنوان "اشهار الذمة المالية للنواب والوزراء الجدد"، منشورة في جريدة العرب اليوم الأردنية بتاريخ ٢٠١٣/٤/١٦.

(٣) قرار المحكمة الدستورية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤، ص ٦.

أما بالنسبة للوزير في السلطة التنفيذية، فقد حظر عليه الدستور الأردني وخلال فترة توليه المنصب الوزاري أن يكون عضوا في مجلس إدارة شركة ما، أو أن يشترك في أي عمل تجاري أو مالي، أو أن يتقاضى راتبا من أي شركة تجارية، بحيث يكون متفرغا بشكل كامل لمتابعة شؤون وزارته، على أن يستحق مقابل ذلك راتبا شهريا ثابتا وتقاعدا مدنيا عن سنوات عمله الوزاري. فهذا القيد المفروض على المصالح المالية الخاصة بالوزراء قد استدعى أن تكون فترة عمل الوزراء في السلطة التنفيذية خدمة فعلية محسوبة لهم لغايات التقاعد المدني وذلك لتوافر الغاية من التقاعد بحقهم. فالتقاعد هو منظومة مالية خاصة بالأشخاص المعينين في السلطة العامة الذين يباشرون مهام عملهم فيها بشكل كامل وبتفرغ تام، وهو الأمر الذي ينطبق على الوزراء فقط دون الأعيان والنواب المنتخبين، فالوزير معين في وزارته وفق أحكام الدستور وليس منتخبا تطوعا عن الشعب، ويمارس مهام عمله في إدارة الشؤون الخاصة بوزارته بشكل كامل وبتفرغ تام، بعكس كل من العين والنائب المنتخب من الشعب الذين يثبت لهما الحق في متابعة شؤون أعمالهما ومصالحهما المالية الخاصة بهما أثناء فترة خدمتهما في السلطة التشريعية.

ولغايات تطبيق الحظر على مصالح الوزراء المالية في الدستور الأردني، فإنه يجب على كل وزير عند تعيينه في السلطة التنفيذية أن يستقيل من أي عمل أو وظيفة له في القطاعين العام أو الخاص، وأن يتوقف عن متابعة أية مصالح أو مهن خاصة به، بحيث يكون عمله في الوزارة هي وظيفته الوحيدة، ويكون الراتب الذي يتقاضاه من الدولة هو دخله الشهري الوحيد.[1] فمثل هذا الحكم يبرر استمرارية شمول الوزراء بالتقاعد المدني واحتساب مدة عملهم في الحكومة خدمة فعلية لغايات احتساب التقاعد، وذلك أسوة بباقي الموظفين العامين الذين يتقاضون راتبهم من الميزانية العامة مقابل خدمتهم في الوظيفة العامة. أما بالنسبة للسادة الأعيان والنواب الذين يحق لهم الاحتفاظ بكافة الأعمال التي كانوا يزاولونها والمشاريع التي كانوا يديرونها قبل عضويتهم في مجلس الأمة، فإن الغاية من عدم احتساب مدة خدمتهم في السلطة التشريعية لغايات صرف رواتب تقاعدية لهم متحققة، فهم قد يكونوا خاضعين لأحكام التقاعد أو الضمان الاجتماعي بموجب الأعمال والوظائف الخاصة التي يمارسونها إلى جانب عملهم النيابي.

من هنا، فإن أي محاولة لمقارنة الوزير بالنائب والعين فيما يتعلق بتطبيق قانون التقاعد المدني ابتداء واحتساب مدة الخدمة في الوزارة لغايات التقاعد يتنافى مع أبسط قواعد العدالة والمساواة، وذلك نظرا لاختلاف المراكز القانونية في الدستور الأردني بين كل من النائب والعين من جهة والوزير من جهة

(١) المادة (٤٤) من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢.

أخرى فيما يتعلق بالمصالح المالية الخاصة بكل منهم أثناء فترة خدمتهم العامة.[١] وعلى أساس هذا الاختلاف البيّن في طبيعة عمل النائب والعين بالنسبة الوزير كان لا بد من إجراء تغيير جوهري في طبيعة الامتيازات المالية المقررة للنواب والأعيان من جهة وتلك المقررة للوزراء من جهة أخرى، فلا يتقاضى النائب والعين راتبا شهريا، بل يستحق كل منهما مكافأة شهرية تدفع على شكل مخصصات لجميع الأعضاء على قدم المساواة على امتداد الفصل التشريعي وتنتهي بانتهاء مدة المجلس، في حين يتقاضى الوزير راتبا شهريا باعتباره متفرغا لعمله في السلطة التنفيذية، ولا يمارس أثناء خدمته الوزارية أي عمل أو مهنة خاصة به.[٢]

ولا يرد القول بأن العضوية في مجلس الأمة من شأنها أن تحرم كل من النائب والعين من مكتسباتهم المالية، ذلك أن قانون التقاعد المدني يجيز الجمع بين الراتب التقاعدي لعضو مجلس الأمة المتأتي من عمله السابق والمخصصات الشهرية التي يتقاضاها مقابل عضويته في السلطة التشريعية. فالعضو الذي كان متقاعدا قبل عضويته في مجلس الأمة سيستمر في تقاضي نفس راتبه التقاعدي الذي كان يتقاضاه قبل عضويته مع حصوله على المخصصات الشهرية المقررة له من المجلس الذي ينتمي إليه. إلا أنه وبعد انتهاء عضويته سيستمر في تقاضي نفس راتبه التقاعدي الذي كان يتقاضاه قبل انضمامه إلى السلطة التشريعية وذلك دون أي تعديل عليه، إذ لا يكون لعضويته فيها أي أثر في زيادة راتبه التقاعدي. أما بالنسبة للعضو الذي ليس له راتبٌ تقاعدي ابتداء، فإنه لن يحصل على أي راتبٌ تقاعدي بعد انتهاء خدمته في مجلس الأمة، وإنما يحصل فقط على مخصصات شهرية خلال فترة عضويته في المجلس الذي هو عضو فيه.

إن جوهر الاختلاف في الطبيعة القانونية لعضو مجلس الأمة مقارنة مع الوزير في السلطة التنفيذية قد كرسه المشرع الدستوري الأردني في النص الذي يحظر على الوزير الذي يكون عضوا في أحد مجلسي الأعيان أو النواب أن يجمع بين راتب الوزارة ومخصصات العضوية في أي من المجلسين.[٣] فهذا الحكم الدستوري يفيد بأن هناك تباينا في طبيعة المستحقات المالية التي تدفع لكل من السادة أعضاء مجلس الأمة والوزراء، فالوزير يتقاضى راتبا شهريا في حين يتقاضى عضو مجلس الأمة مخصصات العضوية في أي من المجلسين. ويقصد بمصطلح "مخصصات" لغويا "ما يخصص

(١) الدكتور ليث كمال نصراوين، مقالة بعنوان "تقاعد النواب والوزراء بين المشروعية ومخالفة القانون" منشورة في جريدة العرب اليوم الأردنية بتاريخ ٢٠١٢/٤/٢٩.

(٢) المادة (٥٢) من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢.

(٣) المادة (٥٢) من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢.

للشخص من علاوات مالية غير الراتب"، في حين يقصد بمصطلح الراتب "ما يتقاضاه الموظف من أجر مقابل عمله".[١]

وكنتيجة حتمية لعدم اعتبار عضو مجلس الأمة موظفا عاما، فقد جاء النص صراحة في المادة (٥٢) من الدستور على أن ما يتقاضاه عضو مجلس الأمة لا يخرج عن كونه مخصصات شهرية للعضوية لقاء ما ينفقه العضو في سبيل أدائه لمهام عمله، في حين يتقاضى الوزير راتب الوزارة الشهري، ولا يجوز للوزير العضو في أي من مجلسي الأمة الجمع بين راتب الوزارة ومخصصات العضوية في أي من المجلسين.

ومن الأدلة الدستورية الأخرى التي تثبت أن ما قصده المشرع من استحقاق أعضاء مجلس الأمة لمخصصات العضوية أنهم لا يعدون موظفين عامين، أن المشرع الدستوري قد اعتبر أن ما يدفع للملك من مبالغ مالية تعد مخصصات شهرية له، وذلك باعتباره هو أيضا يخرج عن إطار الوظيفة العامة ولا يمكن اعتباره موظفا عاما ليتقاضى راتبا شهريا. فالدستور الأردني ينص صراحة على أن "تدفع مخصصات الملك من الدخل العام وتعين في قانون الموازنة العامة"،[٢] وهذا ما يثبت بأن المشرع الدستوري قد عمد إلى استخدام مصطلح "مخصصات" لكل من الملك وأعضاء مجلس الأمة كونهم يشتركون في أنهم لا يعتبرون موظفين عامين ليستحقوا رواتبا شهرية وإنما تصرف لهم مخصصات شهرية مقابل الخدمات التي يقدمونها، وذلك على خلاف الوزراء الذين قرر المشرع الدستوري منحهم رواتب شهرية مقابل تفرغهم للعمل في السلطة التنفيذية، والتي تحسب على أساسها رواتبهم التقاعدية بموجب أحكام قانون التقاعد المدني.

وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى أن طبيعة الامتيازات المالية المختلفة التي يستحقها كل من عضو مجلس الأمة والوزير هي واقعة ثابتة في النظام الدستوري الأردني منذ عام ١٩٤٦، واستمر العمل بها في الدستور الحالي. فقد نص دستور عام ١٩٤٦ على أن "الوزير الذي يتقاضى راتب الوزارة لا يتقاضى تخصيصات العضوية في أحد المجلسين في الوقت نفسه".[٣] وتنفيذا لهذا النص الدستوري في دستور ١٩٤٦ فقد صدر قانون مخصصات أعضاء مجلس الأمة المؤقت رقم (١٧) لسنة ١٩٤٧ الذي ينص صراحة على أن "يعتبر ما يتقاضاه مجلس الأمة مخصصات لا رواتب".[٤]

(١) أنظر معنى كل من "مخصصات" و"راتب" في معجم المعاني الجامع.

(٢) المادة (١١٦) من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢.

(٣) المادة (٤٤) من دستور عام ١٩٤٦.

(٤) المادة (٢) من قانون مخصصات أعضاء مجلس الأمة المؤقت رقم (١٧) لسنة ١٩٤٦، هذا القانون منشور في الجريدة الرسمية رقم (٩١١) بتاريخ ١٩٤٦/٦/١٦.

ويبقى التساؤل الأبرز فيما يتعلق بقانون مخصصات أعضاء مجلس الأمة لعام ١٩٤٧ الذي يعتبر ما يتقاضاه أعضاء مجلس الأمة مخصصات وليس رواتب حول مدى إمكانية تطبيق هذا القانون والتمسك به في مواجهة أعضاء مجلس الأمة الحاليين، خاصة وأنه قد صدر في ظل دستور ١٩٤٦ الذي تم إلغاؤه بصدور الدستور الحالي لعام ١٩٥٢.

إن تطبيق القانون من حيث الزمان يجب أن لا يرتبط بالإطار الزمني لنفاذ الدستور، ذلك أن القانون يصدر وفق أحكام الدستور المطبق في ذلك الوقت، ولا يتم إلغاؤه أو وقف العمل به إلا في حالتين اثنتين هما: أن يصدر قانونا آخر يعدل أو يلغي أحكام القانون الأول، أو أن يُنص صراحة في الدستور الجديد الذي نفذ بعد صدور القانون على إلغاء كافة القوانين والتشريعات التي صدرت قبل نفاذ أحكامه، وحتى تاريخه لم يصدر أي قانون يلغي أو يعدل قانون مخصصات أعضاء مجلس الأمة لعام١٩٤٧.

أما بخصوص القوانين والأنظمة التي صدرت في ظل الدستور الملغى لعام ١٩٤٦ وإلى أي مدى يمكن القول بأنها تعد نافذة في ظل الدستور النافذ، فقد أجاب الدستور الحالي عن هذا التساؤل بالقول أن إلغاء الدستور الأردني لعام ١٩٤٦ لا يؤثر على قانونية أي قانون أو نظام صدر بموجبه أو أي عمل تم بمقتضاه قبل نفاذ أحكام الدستور الحالي.[١] واستنادا لهذا الحكم الدستوري، فإن كافة القوانين والأنظمة التي صدرت بموجب الدستور الأردني لعام ١٩٤٦ تبقى نافذة المفعول ولا يؤثر إلغاء الدستور على قانونيتها. وبالتالي يكون ما جاء في قانون مخصصات أعضاء مجلس الأمة المؤقت رقم (١٧) لسنة ١٩٤٧ بأن ما يتقاضاه أعضاء مجلس الأمة تعد مخصصات وليست رواتب حكما نافذا وحجة في مواجهة أعضاء مجلس الأمة في ظل الدستور الحالي للحكم بأنهم لا يعدون موظفين عامين لغايات انطباق أحكام قانون التقاعد المدني عليهم، ذلك على خلاف الوزراء الذين يثبت لهم رواتب تقاعدية عن مدة خدمتهم في السلطة التنفيذية.

(١) المادة (١٢٩) من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢.

الخاتمة

لقد أثار إقرار أعضاء مجلس الأمة الأردني لمشروع قانون التقاعد المدني الذي يعطي أعضاءه من نواب وأعيان رواتب تقاعدية مدى الحياة موجة من الاستياء الشعبي والسياسي في الأردن بحجة أن النواب منتخبون من الشعب لأداء خدمة عامة، وأن مدة تواجدهم في المجلس النيابي يفترض أن لا تحتسب لهم لغايات الحصول على رواتب تقاعدية. وقد فصلت المحكمة الدستورية الأردنية في هذا النزاع بأن قضت بعدم دستورية إخضاع النواب والأعيان لأحكام قانون التقاعد المدني على اعتبار أن شروط الوظيفة العامة من تعيين من قبل سلطة مختصة ولفترة زمنية غير محددة في خدمة مرفق عام لا تنطبق على أعضاء السلطة التشريعية مما يبرر عدم إخضاعهم لقانون التقاعد المدني واحتساب فترة عملهم فيها مدة زمنية مقبولة لغايات التقاعد المدني. وبهذا تكون المحكمة الدستورية قد حسمت الخلاف الذي ثار حول الوضع القانوني لكل من النائب والعين من جهة والوزير من جهة أخرى لصالح عدم احتساب رواتب تقاعدية لأعضاء السلطة التشريعية، وذلك على خلاف الوزراء في السلطة التنفيذية، حيث تبرر النصوص الدستورية التي تقضي بضرورة تجريدهم من مصالحهم المالية أثناء فترة خدمتهم في مجلس الوزراء صرف رواتب تقاعدية لهم بعد انتهاء عضويتهم في السلطة التنفيذية.

النتائج:

لقد خلصت هذه الدراسة الخاصة باختلاف نطاق سريان قانون التقاعد المدني في مواجهة كل من أعضاء مجلس الأمة والوزراء في الأردن إلى النتائج التالية:

١- أن ما صدر عن المحكمة الدستورية من قرار تفسيري حول نطاق تطبيق قانون التقاعد المدني قد جاء متماشيا مع النهج الذي خطه المشرع الدستوري في الدساتير التي تعاقبت على المملكة الأردنية الهاشمية من تأسيس الإمارة وحتى صدور الدستور الحالي لعام ١٩٥٢، والذي يقوم على تقرير مراكز قانونية خاصة بأعضاء مجلس الأمة من نواب وأعيان مختلفة تماما عن الوزراء في السلطة التنفيذية، وذلك من حيث اشتراط التفرغ التام أثناء فترة العمل العام بالنسبة للوزراء فقط دون أعضاء مجلس الأمة، وصرف رواتب شهرية لهم على خلاف النواب والأعيان الذين يستحقون مخصصات العضوية في مجلس الأمة.

٢- أن الحكم الصادر عن المحكمة الدستورية والقاضي بعدم مساواة الوزراء بالأعيان والنواب المنتخبين في احتساب الرواتب التقاعدية يتماشى مع ما قرره المشرع الأردني في قانون مخصصات أعضاء مجلس الأمة لعام ١٩٤٧ الذي ينص صراحة على أن ما يتقاضاه أعضاء مجلس الأمة هو

مخصصات وليس رواتب، وهذا القانون الذي ما زال نافذا وواجب التطبيق على الرغم من صدوره في ظل دستور عام ١٩٤٦ وذلك بدلالة المادة (١٢٩) من الدستور الحالي لعام ١٩٥٢,

٣- أن الممارسة القانونية التي كانت سائدة فيما يتعلق باحتساب رواتب تقاعدية لأعضاء مجلس الأمة الأردني من نواب وأعيان منذ صدور قانون التقاعد المدني في عام ١٩٥٩ قد توقفت بصدور قانون التقاعد المدني المؤقت رقم (١٠) لسنة ٢٠١٠ الذي قرر عدم اعتبار خدمة أعضاء مجلس الأمة خدمة مقبولة لغايات التقاعد كونهم لا ينطبق عليهم وصف الموظفين العموميين، وهو المبدأ الذي أكدته المحكمة الدستورية في قرارها التفسيري الصادر عنها حول عدم استحقاق أعضاء مجلس الأمة لرواتب تقاعدية، وإنما تصرف لهم مخصصات شهرية مقابل عضويتهم في السلطة التشريعية.

التوصيات:

في النهاية، فإن هذه الدارسة تخلص إلى تقديم التوصيات التالية فيما يخص سريان قانون التقاعد المدني على الوزراء في السلطة التنفيذية دون الأعيان والنواب في السلطة التشريعية:

١- أن يتم تعديل الدستور الأردني وتضمينه حكما صريحا يفيد بأن ما يتقاضاه أعضاء مجلس الأمة هي مخصصات أو مكافأت تحدد بقانون، وذلك لغايات ترسيخ الاختلاف في المراكز القانونية بين أعضاء السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الدستوري الأردني، وعدم الاكتفاء بما جاء في المادة (٥٢) من الدستور التي تقرر رواتبا شهرية للوزراء ومخصصات للسادة النواب والأعيان.

٢- أن يصدر قانون جديد ليحل محل قانون مخصصات أعضاء مجلس الأمة المؤقت رقم (١٧) لسنة ١٩٤٧ ليحدد ماهية تلك المخصصات التي تصرف لأعضاء مجلس الأمة ابتداء ومقدارها وآلية صرفها وجميع العلاوات والمستحقات الأخرى لهم أثناء فترة تواجدهم في السلطة التشريعية، بحيث تكون هذه المبالغ المالية محددة مسبقا في القانون من حيث شروط استحقاقها والحالات التي يمكن فيها حرمان العضو منها كالغياب المتكرر عن جلسات المجلس، أو ارتكاب سلوك مشين يمس بكرامة المجلس وهيبته.

٣- أن يتم فرض رقابة أكبر على المصالح المالية والشخصية التي يحق لأعضاء مجلس الأمة الأردني متابعتها أثناء فترة عضويتهم في المجلس النيابي، وذلك من خلال تفعيل أحكام قانون الكسب غير المشروع الذي يلزم النواب والأعيان بضرورة الإفصاح عن ذممهم المالية الخاصة بهم وبزوجاتهم وأودلاهم القصر بشكل دوري ومستمر، بحيث تبقى المصالح والأعمال المالية التي يمارسها أعضاء السلطة التشريعية محل رقابة ومتابعة من قبل دائرة إشهار الذمة المالية تجنبا لتعارض المصالح المالية.

٤- أن يتم إيجاد آليات وقائية تحول دون قيام الوزراء باستغلال مناصبهم الحكومية لخدمة أعمالهم الخاصة بهم أثناء فترة تواجدهم في السلطة التنفيذية، إذ غالبا ما يعمد الوزراء إلى نقل ملكية مشاريعهم والحق في الإشراف عليها ومتابعتها إلى زوجاتهم أو أي من أفراد أسرهم عند توليهم المنصب الوزاري بشكل يسمح لهم بأن يبقوا على تواصل مستمر مع سير العمل ومجرياته، فتزداد شبهات التعارض في المنافع واستغلال المناصب الحكومية لخدمة مصالحهم المالية الخاصة بهم.